

## **Quesito: modifica destinazione uso in zona agricola**

Un vecchio fabbricato edificato nella prima metà del secolo scorso nel territorio rurale, ad uso abitativo, non legato ad alcuna azienda agricola o coltivatore diretto, viene venduto e prima dell'atto di compravendita, come da disposizioni normative dell'Agenzia del Territorio, viene portato dal catasto terreni al catasto urbano.

I nuovi proprietari presentano pratica edilizia per opere ricadenti nella manutenzione straordinaria e viene comunicato loro che si rende necessario anche il mutamento della destinazione d'uso, da abitazione rurale a civile abitazione, con il pagamento degli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione, in quanto il fabbricato ha perso i requisiti di ruralità e l'uso legato all'attività agricola poiché non vi risiede né un imprenditore agricolo né un coltivatore diretto.

L'abitazione rurale, afferma l'ufficio comunale, ha una destinazione d'uso agricola che mantiene solo se utilizzata dall'imprenditore agricolo o dal coltivatore diretto, altrimenti perde i requisiti di ruralità e deve essere fatto il cambio d'uso in civile abitazione. Detta variazione, sostiene l'ufficio comunale, è stata infatti giustamente rettificata a livello catastale ma manca il passaggio a livello urbanistico.

Per quanto sopra:

\_ Per i vecchi fabbricati ubicati nel territorio rurale, da sempre ad uso abitativo, mai legati ad alcuna azienda agricola o coltivatore diretto, per i quali l'Agenzia del Territorio ha richiesto il passaggio dal catasto terreni al catasto urbano, si rende necessario presentare pratica edilizia per cambio di destinazione d'uso da abitazione rurale a civile abitazione con il pagamento degli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione? In virtù di quali disposizioni normative?

## **Risposta quesito:**

Mi si chiede se le opere di manutenzione straordinaria afferenti un fabbricato in zona agricola debbano essere accompagnate dal mutamento di destinazione d'uso da abitazione rurale a civile con il conseguente pagamento degli oneri concessori . Mi si precisa, in proposito, che il fabbricato è stato realizzato in territorio rurale ma fin dall'inizio della sua costruzione (prima metà del 900) ha avuto un uso abitativo non legato ad alcuna de destinazione agricola.

Il quesito recita:

*“Per i vecchi fabbricati ubicati nel territorio rurale, da sempre ad uso abitativo, mai legati ad alcuna azienda agricola o coltivatore diretto, per i quali l’Agenzia del Territorio ha richiesto il passaggio dal catasto terreni al catasto urbano, si rende necessario presentare pratica edilizia per cambio di destinazione d’uso da abitazione rurale a civile abitazione con il pagamento degli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione? In virtù di quali disposizioni normative?”*

Ad un inquadramento completo della fattispecie manca qualunque riferimento alle norme urbanistiche locali (e finanche al Comune interessato)

Mi proverò pertanto a rispondere sulla base dei criteri di legge precisando che occorre distinguere tra mutamento materiale e mutamento funzionale; nel primo caso il mutamento di destinazione avviene (anche e soprattutto) tramite opere edilizie, mentre nel secondo, quello funzionale, la modifica si verifica senza opere.

Sulla ritenuta differenziazione tra le due tipologie di “mutamento” è intervenuto l’art. 2, comma 60, della legge 662/1996 che modificò l’art. 25 della legge 47/1985 trasformandolo nella seguente disposizione: *“le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili o di loro parti, subordinare a concessione, e quali mutamenti, connessi e non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazione”*. Tale disposizione è stata sostanzialmente riprodotta dall’art. 10, comma 2 del t.u. 380/2001 che demanda alle regioni il compito di stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività.

La legge regione Toscana n.1/2005 stabilisce la necessità, per procedere alla modifica della destinazione d’uso, del ricorso alla dichiarazione di inizio attività (art. 79 comma 1 lett c) anche laddove i mutamenti di destinazione d’uso non siano accompagnati da opere edilizie Il tutto con espresso rinvio alle tipologie disciplinate dall’art. 58 della stessa legge

Orbene: tale ultima norma stabilisce che sono considerati mutamenti della destinazione d’uso i passaggi tra le categorie residenziale (lett a) ed agricola (lett h), talchè pare agevole concludere che laddove si realizzi una modifica nella destinazione dell’edificio da abitativa ad agricola o viceversa, si debba ricorrere al titolo abilitativo.

Nel caso di interventi sul patrimonio edilizio che comportano il mutamento delle destinazione d'uso agricola degli edifici rurali l'art. 45 della stessa legge regionale, prevede anche il necessario perfezionamento di una convenzione o atto unilaterale d'obbligo.

Dall'analisi normativa sopra indicata in tema di "modifica di destinazione d'uso" è possibile dunque individuare il titolo abilitativo necessario in relazione alla specificità ed alla localizzazione dell'intervento ed il conseguente apparato sanzionatorio in caso di abusi

Sul tema della modifica della precedente destinazione d'uso utili insegnamenti possono trarsi da una sentenza della Suprema Corte di Cassazione (Cassazione penale, sez. III, sentenza n. 9894 del 20 gennaio 2009 depositata il 5 marzo 2009.) nella quale si è condotta un'analisi specifica dell'istituto, nell'ottica di individuare i titoli abilitativi necessari per i vari interventi ed il conseguente regime sanzionatorio nel caso di violazioni.

Ebbene, secondo la Corte, punto di partenza di ogni analisi deve essere lo strumento urbanistico che rappresenta l'atto di destinazione generica delle aree e degli immobili che nelle varie aree sono presenti o potranno esservi edificati; lo strumento urbanistico, trova attuazione nelle prescrizioni imposte dal titolo che abilita a costruire, quale atto di destinazione specifica che vincola il titolare ed i suoi aventi causa.

Possono conseguentemente distinguersi:

- una destinazione d'uso urbanistico, riferita alle categorie specificate dalla legge e dal d.m. n. 1444 del 1968;
- una destinazione d'uso edilizio, che attiene al singolo edificio ed alle sue capacità funzionali.

Dunque, perché si possa parlare di un mutamento di destinazione d'uso in senso giuridicamente rilevante, occorre riferirsi al mutamento tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, tenuto conto che nell'ambito delle stesse categorie possono aversi mutamenti di fatto (c.d. mero mutamento d'uso), ma non diversi regimi urbanistico – contributivi, stanti le sostanziali equivalenze dei carichi urbanistici nell'ambito della medesima categoria.

Tuttavia, intanto può parlarsi di "modifica" di destinazione d'uso in quanto sia possibile individuare una "variazione" rispetto al passato: si veda T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, sentenza n. 1040 del 7 marzo 2002.

Allo scopo di determinare, in concreto, la precedente destinazione d'uso, al fine di verificarne l'intervenuta variazione, sono stati utilizzati – nella pratica riferimenti diversi e si è tenuto alternativamente conto:

- della destinazione indicata nell'ultima concessione o licenza edilizia relativa all'edificio;
- della destinazione in atto, specie se consolidata nel tempo;
- dell'ultima destinazione nota (in caso di manufatto abbandonato);
- della destinazione risultante dal catasto.

In questa ricerca deve essere tenuto fermo il principio per cui con la locuzione "precedente destinazione" di un immobile – al fine di valutarne la variazione – non si identifica sempre l'uso che in concreto ne ha fatto il soggetto che lo ha utilizzato, ma quello impressa dal titolo abilitativo assentito (ovviamente quando tale titolo sussista e sia determinato sul punto).

In altri termini, il concetto di uso urbanisticamente rilevante è ancorato alla tipologia strutturale dell'immobile, quale individuata nell'atto di concessione, senza che esso possa essere influenzato da utilizzazioni difformi rispetto al contenuto degli atti autorizzatori e/o pianificatori (In questi termini si è espresso il T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, sentenza n. 219 del 7 maggio 1992).

Laddove tuttavia non sia possibile individuare il titolo abilitativo fondante l'uso del manufatto si deve far riferimento all'utilizzo consolidato nel tempo e, solo in via sussidiaria, alla destinazione risultante dal catasto.

Tali requisiti – che dalla richiesta di parere non risultano – potranno comunque essere facilmente deducibili in ragione della storia edilizia dell'edificio di che trattasi

In conseguenza di tale ricognizione, sarà possibile comprendere se occorra un titolo edilizio (ancorchè la modifica di destinazione d'uso comporti – nei termini previsti dalla legge regionale – la necessità dello stesso), laddove l'intervento sia stato realizzato in zona agricola (e quindi, fuori dal centro abitato) prima dell'entrata in vigore della c.d. legge ponte.

La Licenza Edilizia come è noto è stata introdotta dalla Legge Urbanistica fondamentale 17 agosto 1942 n. 1150. Tale Legge stabiliva l'adozione dei c.d. strumenti urbanistici iniziando a stabilire le regole della Pianificazione territoriale. Inizialmente l'atto di autorizzazione era previsto solo nell'ambito del territorio comunale "urbanizzato" (che fu inizialmente individuato con la perimetrazione dei centri abitati che i Comuni avevano l'obbligo di redigere). Con la Legge n. 765 del 1967 (c.d. legge Ponte) l'obbligo della licenza edilizia venne esteso a tutto il territorio comunale (nel centro abitato e fuori)

Ne consegue che laddove ex art. 31 comma 1 della legge 1150/1942, ovvero in forza dei regolamenti edilizi comunali allora vigenti, non era richiesta la licenza edilizia per la costruzione, non pare sia dovuta alcuna sanatoria in ordine all'edificazione all'epoca realizzata. In conseguenza, ove la destinazione d'uso del manufatto, seppur situato in zona agricola, fosse residenziale, *a fortiori* non occorrerà alcun titolo modificativo o sanante.

*“Poiché la l. urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 costituisce la norma generale ed organica dell'ordinamento urbanistico - edilizio - cui pure la l. 28 febbraio 1985 n. 47, pur introducendo la possibilità generalizzata di condono edilizio, fa riferimento in tal senso -, essa costituisce il limite massimo cui rimontare ai fini della sanatoria non solo perché essa ha introdotto per prima volta l'obbligo generalizzato di richiedere la licenza (oggi, concessione) edilizia, ma anche perché l'art. 31 l. n. 47 del 1985 ammette a sanatoria anche gli abusi per le opere realizzate anteriormente all'1 settembre 1967 se per queste fosse richiesta, ai sensi dell'art. 31 comma 1 l. n. 1150 del 1942 e dei regolamenti edilizi comunali, il rilascio della licenza di costruzione. “ Consiglio Stato, sez. V, 21/10/1998, n. 1514*

In conclusione, ritengo decisivo appurare: a) se l'immobile sia stato realizzato in forza di uno specifico titolo e, in tal caso, quale sia la destinazione ad esso conferita; b) in caso non vi sia alcun titolo e fin dall'inizio (nei limiti temporali sopra indicati) abbia ricevuto un uso residenziale ritengo che sia necessario formalizzare alcun mutamento di destinazione da abitazione rurale a civile abitazione.

Cordiali saluti

Avv.to Giovanni Iacomini