

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 31/03/2011**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/31374-il-piano-casa-campania-il-regime-della-scia-gli-edifici-non-residenziali-e-via-dubitando>**

**Autore: Bottone Marcellino**

**Il piano casa Campania, il regime della SCIA, gli edifici non residenziali e via dubitando**

# IL PIANO CASA CAMPANIA, il regime della SCIA, gli EDIFICI NON RESIDENZIALI e via dubitando.

In seguito alla pubblicazione di alcuni articoli di commento al PIANO CASA DELLA REGIONE CAMPANIA, il proprietario di un complesso immobiliare destinato ad attività “TURISTICO-RICETTIVE” mi ha sollecitato ad approfondire due questioni:

1. **è applicabile, agli interventi previsti dal Piano Casa, il regime della SCIA ?**
2. **quali sono i limiti per la corretta applicazione dell’art. 4, comma 7, relativi al mutamento di destinazione d’uso degli edifici non residenziali ?**

Poiché la domanda e la risposta possono arricchire il dibattito in corso su una Legislazione controversa e dagli effetti – per così dire – pregnanti, ritengo utile sottoporla al giudizio critico degli operatori e di quanti vogliano, a loro volta, partecipare le proprie opinioni.

Geom. Bottone Marcellino  
Piedimonte Matese (Caserta) – marzo 2011  
Email: [bmarcellino@email.it](mailto:bmarcellino@email.it)

## Q U E S I T O

“La ringrazio per la sua disponibilità .

Al fine di rendere il più chiaro possibile la problematica ho pensato di allegarla alla presente la relazione tecnica di accompagnamento alla scia per lavori di adeguamento e cambio di destinazione d’uso ai sensi e per effetto dell’art 4 comma 7 della legge in parola. Questa scia ad oggi non è stata presentata per una serie di dubbi che provo qui a riassumere :

- ✓ la legge regionale 01/2011 continua a riferirsi per i titoli abilitativi a dia ed a permessi a costruire e non a scia;
- ✓ il comma 7 art 4 non permette il cambio di destinazione da edificio turistico- ricettivo a residenziale ma il cambio di destinazione dell’unità immobiliare deve essere sempre nell’ambito dell’attività autorizzata , quindi per esempio un ristorante che diventa alloggio o viceversa;
- ✓ esiste il limite di 500 mq , per cui se il residence è composto da più unità immobiliari inferiori a 500mq ma che sommate superano questo limite , la scia non è perseguibile.

In attesa del suo prezioso parere porgo i più cordiali saluti.”

## R I S P O S T A

Spett.le dr. XXXXXXXXXXXX ,

nella speranza di aver compreso adeguatamente i quesiti che mi pone, provo a esprimere il mio pensiero nei termini che seguono:

### 1. PREM ESSA

E' in corso la costruzione, in base a regolari titoli edilizi, di tre edifici costituenti - complessivamente - un insediamento "**Turistico - ricettivo**".

Tali edifici, naturalmente hanno caratteristiche diverse per quanto concerne forma, altezza, numero piani fuori terra, composizione e taglio delle singole unità componenti, ecc....

Orbene, a seguito delle novità legislative offerte dal Piano Casa della Campania vengono in rilievo i seguenti dubbi:

- qualora si intenda procedere al "mutamento di destinazione d'uso" di tutto o parte del citato complesso turistico-ricettivo, è possibile avvalersi del regime della SCIA ?
- ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 7, della LRC 19/2009 e LRC 1/2011, è possibile mutare la destinazione d'uso del citato complesso da **turistico-ricettivo** a **civili abitazioni ed uffici** ?
- qualora si intenda procedere al mutamento di destinazione d'uso del citato complesso da **turistico-ricettivo** a **civili abitazioni ed uffici**, in che modo opera il limite di 500 mq di cui all'art. 4, comma 7, della LRC 19/2009 e LRC 1/2011?

### 2. APPLICABILITA' DELLA SC.I.A.

A partire dalla esatta osservazione che "**la legge regionale 01/2011 continua a riferirsi per i titoli abilitativi a dia ed a permessi a costruire e non a scia**", viene in dubbio la possibilità di avvalersi del regime semplificato della SCIA per l'esecuzione degli interventi previsti dal Piano Casa Campania.

Sul punto sono del parere che – in questi termini - la questione è mal posta.

Nel senso che in ordine alla SCIA di cui all'art. 19 della legge 241/90, così come modificata dalla Legge n. 122/2010 di conversione del decreto-legge 78/10, il problema non è "**se si applica agli interventi di cui alla LRC 19/2009 e LRC 1/2011**", bensì "**se si applica – in generale – agli interventi di trasformazione urbanistico edilizia**" di cui al dpr 380/01:

infatti, se si aderisce alla tesi che la SCIA sostituisce la DIA, entra in gioco il principio della obbligatorietà e non facoltatività del nuovo regime, che – di conseguenza – si applica a prescindere dal rilievo che né la LRC 19/2009 né la LRC 1/2011 ne abbiano fatto menzione.

La questione vera, dunque, è a monte : il regime della SCIA ha veramente sostituito anche quello della DIA edilizia ?

La risposta a questa domanda, come è noto, è controversa e personalmente (per le ragioni che ho esposto nel lavoro “S.C.I.A. - La Strana Creatura Indubbiamente Aliena . **LE PAROLE CHE NON TI HO DETTO**” che le allego) sono del parere che la SCIA (così come oggi è formulata dal Legislatore) non si applica alla materia edilizia .

**3. Ai sensi e per gli effetti dell’art. 4, comma 7, della LRC 19/2009 e LRC 1/2011, è possibile mutare la destinazione d’uso del citato complesso da **turistico-ricettivo** a **civili abitazioni ed uffici** ?**

Per una coerente ed argomentata risposta al quesito non possiamo che partire da una analisi stringente del testo legislativo, che così esprime :

**7. E’ consentito su edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi, fermi restando i casi di esclusione dell’articolo 3 della presente legge, la realizzazione di opere interne finalizzate all’utilizzo di volumi esistenti nell’ambito dell’attività autorizzata, per la riqualificazione e l’adeguamento delle strutture esistenti, anche attraverso il cambio di destinazione d’uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. I medesimi interventi possono attuarsi all’interno di unità immobiliari aventi una superficie non superiore a cinquecento metri quadrati, non devono in alcun modo incidere sulla sagoma e sui prospetti dell’edificio, né costituire unità immobiliari successivamente frazionabili.**

Come avrà letto in un mio precedente intervento (che in ogni caso Le allego) sul Piano Casa Campania, ho definito proprio questo comma un **“UN CAPOLAVORO DI INCOMPRESIBILITÀ”**, in quanto portatore di un contenuto finalistico del tutto avulso dal tema dell’art. 4 : gli edifici residenziali o con destinazione residenziale prevalente.

Lei, invece, è di diverso avviso, in quanto ritiene che mediante **“opere interne finalizzate alla riqualificazione e all’adeguamento delle strutture esistenti, senza incidere sulla sagoma e sui prospetti dell’edificio”** sia possibile – ai sensi dell’art. 4, comma 7 sopra riportato - accedere al **“cambio di destinazione d’uso da turistico-ricettivo a civile abitazione”** (pag. 3 della Relazione Tecnica Descrittiva) del complesso immobiliare in corso di costruzione.

Riprendo, dunque, il discorso già esposto nel citato commento al Piano Casa per proporLe – restando alla specificità del quesito che mi pone – le seguenti eccezioni:

- Nell’incipit **“E’ consentito su edifici non residenziali ...”** del comma 7 è inequivocabilmente inciso che la norma non si applica agli edifici residenziali;
- Nella parte successiva il testo del comma 7 si limita sostanzialmente a indicare le categorie degli interventi eseguibili (anche in deroga agli strumenti urbanistici) **“su edifici non residenziali”** e le finalità raggiungibili mediante tali interventi;

- *quanto agli interventi eseguibili si ricava – expressis verbis – che questi possono consistere in :*
  - **realizzazione di opere interne**
  - **riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti**
  - **cambio di destinazione d'uso***e attuarsi anche:*
  - **all'interno di unità immobiliari aventi una superficie non superiore a cinquecento metri quadrati***purché rispettando i seguenti limiti:*
  - **non devono in alcun modo incidere sulla sagoma e sui prospetti dell'edificio**
  - **né costituire unità immobiliari successivamente frazionabili.**
  
- *quanto alle finalità raggiungibili mediante l'esecuzione di tali interventi si ricava – con altrettanta chiarezza enunciativa – che queste si individuano nell' ”**utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata**“: prospettiva, questa, che esclude evidentemente la possibilità di assegnare ai volumi esistenti una destinazione diversa da quella complessivamente autorizzata;*
  
- *Si potrebbe obiettare che la possibilità di mutare in civili abitazioni eventuali “**volumi esistenti**“ non residenziali è deducibile da quella parte del comma 7 in cui si consente “**la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti, anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti**”. Ma è un'obiezione infondata in fatto e in diritto, in quanto la norma esplicita inequivocabilmente :*
  - *che oggetto di “**riqualificazione e adeguamento**” possono essere non gli “immobili” ma le “**strutture esistenti**” degli immobili;*
  - *che la categoria della “**riqualificazione e adeguamento**”, in altre parole, si può aggiungere a quella della “**realizzazione di opere interne**” per pervenire “**all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata**“, ossia allo scopo dichiarato dal comma 7;*
  - *che – in questa prospettiva – quando la norma enuncia la possibilità di operare ” **anche attraverso il cambio di destinazione d'uso**”, tale facoltà è letteralmente collegata al medesimo scopo ultimo di pervenire “**all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata**“;*
  - *se così non fosse, si finirebbe con l'affermare una contraddizione irriducibile, nonché una tesi illogica ed immotivata, e cioè che agli ”**edifici non residenziali**“ di cui al comma 7 è consentito più di quanto il medesimo art. 4 consenta agli **edifici a destinazione residenziale prevalente**: infatti se un edificio totalmente “**non residenziale**“ può essere integralmente trasformato – ai sensi del comma 7, ”**attraverso il cambio di destinazione d'uso**” - in edificio totalmente “**residenziale**“, non si vede perchè – al comma 3, il medesimo art. 4 della LRC 19/2009 e s.m.i. – abbia stabilito che:”**Per gli edifici a prevalente destinazione residenziale, ..., è consentita, ..., la modifica di***

**destinazione d'uso da volumetria esistente non residenziale a volumetria residenziale per una quantità massima del venti per cento”;**

- *si consideri, inoltre, che espungere dal comma 7 la possibilità di mutare in civili abitazioni gli edifici non residenziali equivale a sostenere che la norma definisce i modi per “ristrutturare” gli **“edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi”**. Infatti, a mente delle definizioni degli interventi edilizi stabilite all’art.3 del dpr 380/01, si definiscono **“interventi di ristrutturazione edilizia**, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti.”. Ma a questa conclusione si oppone proprio il testo dell’art. 7, il quale **“limita”** gli interventi consentiti alla **realizzazione di opere interne, all’utilizzo di volumi esistenti nell’ambito dell’attività autorizzata, alla riqualificazione e l’adeguamento delle strutture esistenti, alla immutabilità della sagoma e prospetti dell’edificio** nonché del numero di **unità immobiliari** (in altre parole, il comma 7 pone – *expressis verbis* – precisi ostacoli alla esecuzione di **“opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”,** stabilendo piuttosto la possibilità di eseguire interventi assimilabili a quelli che il dpr 380/01, art.3 , definisce: c) **“interventi di restauro e di risanamento conservativo”,** gli interventi edilizi rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ne consentano destinazioni d’uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell’edificio, l’inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell’uso, l’eliminazione degli elementi estranei all’organismo edilizio) ;*
- *si osservi, infine, che - in senso contrario alla tesi che il comma 7 autorizzi il mutamento in civili abitazioni degli edifici non residenziali – indirizza quella parte della norma in cui si enuncia che tra i limiti di ciò che **“E’ consentito ...”** vi è la frazionabilità degli **“edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi”** (limite, addirittura, che si spinge fino a vietare la possibilità di **precoostituire** **“unità immobiliari successivamente frazionabili”**). Infatti, l’impossibilità di frazionare gli edifici **“non residenziali”** rende impossibile teorizzare che il comma 7 autorizzi il mutamento degli stessi in civili abitazioni.*
- *In definitiva, si ritiene che l’art. 4, comma 7, della LRC 19/2009 e s.m.i. non legittima la trasformazione – mediante mutamento di destinazione d’uso – di un complesso **turistico-ricettivo** in **civili abitazioni**, limitandosi a consentire :*
  - **la realizzazione di opere interne finalizzate all’utilizzo di volumi esistenti nell’ambito dell’attività autorizzata** (cioè, fermo restando la destinazione d’uso preesistente, la sagoma, il volume, i prospetti ed il numero delle unità immobiliari, si può procedere al completo

*rimaneggiamento degli spazi interni, della loro partizione verticale ed orizzontale, ecc..., anche recuperando ad una nuova funzione produttiva eventuali volumi accessori all'attività principale);*

- **la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti, anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti** (cioè, negli stessi limiti e facoltà di cui al punto precedente, l'insieme degli interventi può spingersi fino ad imprimere – agli edifici non residenziali preesistente – una nuova destinazione ad **“attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi”**).

**4. Qualora fosse possibile procedere al mutamento di destinazione d'uso del citato complesso da turistico-ricettivo a civili abitazioni ed uffici, in che modo opera il limite di 500 mq di cui all'art. 4, comma 7, della LRC 19/2009 e LRC 1/2011?**

*Ripartiamo dal testo del comma 7 :*

**“7. E' consentito su edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi, fermi restando i casi di esclusione dell'articolo 3 della presente legge, la realizzazione di opere interne finalizzate all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata, per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti, anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. I medesimi interventi possono attuarsi all'interno di unità immobiliari aventi una superficie non superiore a cinquecento metri quadrati, non devono in alcun modo incidere sulla sagoma e sui prospetti dell'edificio, né costituire unità immobiliari successivamente frazionabili.”**

*Dal testo sembra potersi dedurre agevolmente che gli interventi sugli edifici **“non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi”** possono beneficiare dei favori del Piano Casa Campania quando **“possono attuarsi all'interno di unità immobiliari aventi una superficie non superiore a cinquecento metri quadrati”**.*

*Gli edifici di superficie superiore a 500 mq , dunque, devono ritenersi esclusi ?*

*Non è detto.*

*Infatti, il Legislatore, nell'imporre il limite di 500 mq non fa riferimento agli **“edifici”** bensì alle **“unità immobiliari”**, e il Piano Casa – all' **Art. 2 Definizioni** – non fornisce coordinate differenziali rispetto ai significati ordinariamente assegnati ai due termini.*

*Pertanto è lecito far uso delle attribuzioni convenzionali condivise e correntemente utilizzate dall'Agenzia del Territorio :*

# Agenzia del Territorio

## Glossario

(stralcio)

**Unità immobiliare urbana** : Porzione di fabbricato, intero fabbricato o gruppi di fabbricati, ovvero area, suscettibile di autonomia funzionale e di redditività nel locale mercato immobiliare.

*In base a tali attributi, dunque, è chiaro che mentre un edificio può connotarsi solo come “struttura volumetrica” l’unità immobiliare è qualcosa di più complesso e comprende anche aree e strutture (impianti, ecc...) pertinenti e/o accessorie .*

*Il che apre le porte a questioni affatto semplici da dipanare, tra le quali, la più evidente e discriminante, è che il modo di computare la misura limite di 500 mq può differenziarsi notevolmente a seconda che ci si riferisca agli “Edifici” invece che alle “Unità Immobiliari”:*

- *per i primi, infatti, si tratta di definire l’estensione superficiale intrinseca di una costruzione;*
- *per le seconde, invece, si tratta di definire l’estensione “fiscale” di una attività “suscettibile di autonomia funzionale e di redditività nel locale mercato immobiliare”.*

*Si aggiunga, inoltre, che comunque si risolve questo problema bussando alle porte del dubbio subito l’altro: qual è la **superficie** che non deve essere superiore a 500 mq ? Quella netta interna ? quella Lorda? Quella coperta (proiezione al suolo ?) ... ..*

*Di fronte a questa estrema superficialità del Piano Casa Campania sotto il profilo terminologico, nessuna interpretazione è priva di incertezze e l’unico rimedio soggiace alla volontà del medesimo legislatore di mettere mano a rattoppi normativo-interpretativi.*

*Nell’attesa, si può concordare su una soluzione di equilibrio di questo tipo :*

- *il limite di 500 mq si riferisce alle **unità immobiliari** così come definite dalla censuazione catastale di fatto o teorica discendente dall’applicazione dei criteri e metodologie fissate dall’Agenzia del Territorio;*
- *per verificare che sia rispettato il limite di 500 mq dovrà farsi riferimento, però, alla sola estensione degli “edifici” che insistono nell’unità immobiliare;*
- *per estensione degli edifici deve intendersi la “superficie coperta”, cioè lo spazio di suolo occupato dalle costruzioni erette.*

*Questa soluzione, infatti, avrebbe i seguenti vantaggi :*

- *rende possibile rispettare il riferimento normativo sia agli edifici che alle unità immobiliari - senza subire l’effetto “stallo” dovuto alle contraddizioni enunciative*



del comma 7 - in base alla seguente tesi : gli interventi che possono attuarsi all'interno di unità immobiliari aventi una superficie non superiore a cinquecento metri quadrati sono quelli da eseguirsi su edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi” (in pratica l'unità immobiliare individua l'ambito dell'intervento, mentre l'edificio individua l'oggetto dell'intervento);

- rende possibile – assumendo la prevalenza del criterio della consistenza immobiliare su quella fiscale - applicare un principio uniforme e indifferenziato perché non suscettibile di condizionamenti da parte di quelle strutture/impianti che potrebbero definire – a parità di edifici costruiti – differenti consistenze delle unità immobiliari;
- rende possibile – postulando che per estensione deve intendersi la “superficie coperta” – definire un criterio aderente agli obiettivi enunciati nel comma 7 (infatti, se la norma non impone limitazioni di carattere volumetrico non si vede perché dovrebbe discriminarsi tra edifici di uguale estensione ma di diversa altezza).

**Questo è il mio pensiero.**

**E per piccolo che sia, mi pare logico, coerente, funzionale.**

*Cordiali saluti e ... .. Buon lavoro.*

*16 marzo 2011*

*Bottone Marcellino*