

n. 5-2009

Veneto: ampliamento delle case di abitazione esistenti fino a 800 mc

Per informazioni scrivere a:
info@tecnojus.it

LEGGE REGIONALE VENETO n. 11/2004
Zone agricole:
interventi disciplinati all'art. 44, comma 5,
regime ampliamento case di abitazione esistenti
in seguito a
circolare regionale n. 2 del 15-01-2009
e sentenza breve TAR Veneto n. 1353 del 30-04-2009

- La circolare regionale è stata approvata con delibera di Giunta Regionale n. 4146 del 30-12-2008 ed è stata pubblicata nel BUR n. 9 del 27-01-2009.
- La circolare al punto c) precisa che l'ampliamento fino a 800 mc è consentito per tutti gli edifici a prescindere da ogni requisito soggettivo del richiedente, fatto che non è stato considerato nella sentenza citata originando un contrasto interpretativo con inevitabili incertezze sul piano operativo.
- Scopo dell'approfondimento la disamina dell'art. 44, comma 5, alla luce dei due provvedimenti, e del regime transitorio di cui all'art. 48 comma 7-ter

© Tecnojus – Centro Studi
Romolo Balasso architetto

Partner sponsor qualità
e sponsor Tecnojus



hypotenusasrl

alpac

VENETO – REGIME DEGLI INTERVENTI SUGLI EDIFICI ESISTENTI E
GLI AMPLIAMENTI (FINO A 800 MC) IN ZONA AGRICOLA

L'oggetto

- **Legge regionale Veneto 23 aprile 2004, n. 11 – Norme per il governo del territorio Art. 44, comma 5: interventi ammissibili ed ammessi sugli edifici esistenti Valutazioni in seguito alla circolare regionale n. 2/2009 e alla sentenza breve del TAR Veneto n. 1353/2009.**

Le questioni

- Le questioni principali riguardano:
 1. il **precetto del comma 5**: struttura, gli interventi in disciplina, i nessi relazionali specifici (all'interno del comma) e generali (con la sistematica della legge e dell'articolo 44 ovvero della disciplina delle zone agricole);
 2. la **qualificazione tecnico-giuridica dell'ampliamento** fino a 800 mc;
 3. il "nuovo" **concetto di "casa di abitazione"** (esistente) rispetto ad edifici e/o a residenze (stabilmente abitate) della precedente disciplina (l.r. 24/85)
 4. periodo/i transitorio/i nelle **more di approvazione di PAT e PI**

Il precetto dell'art. 44, comma 5

- *Gli interventi di recupero dei fabbricati esistenti in zona agricola sono disciplinati dal PAT e dal PI ai sensi dell'articolo 43. Sono sempre consentiti gli interventi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" e successive modificazioni, nonché l'ampliamento di case di abitazione fino ad un limite massimo di 800 mc. comprensivi dell'esistente, purché eseguiti nel rispetto integrale della tipologia originaria.*

Normativa richiamata

- L'art. 43 della L.R. 11/2004
 - 1. *Il piano di assetto del territorio (PAT) individua:*
 - a) *gli edifici con valore storico-ambientale e le destinazioni d'uso compatibili;*
 - b) *le tipologie e le caratteristiche costruttive per le nuove edificazioni, le modalità d'intervento per il recupero degli edifici esistenti con particolare attenzione a quelli di cui alla lettera a);*
 - c) *i limiti fisici alla nuova edificazione con riferimento alle caratteristiche paesaggistico-ambientali, tecnico-agronomiche e di integrità fondiaria del territorio;*
 - 2. *Il piano degli interventi (PI) individua:*
 - a) *gli ambiti delle aziende agricole esistenti;*
 - b) *gli ambiti in cui non è consentita la nuova edificazione con riferimento ai limiti di cui al comma 1, lettera c);*
 - c) *gli ambiti in cui eventualmente localizzare gli interventi edilizi nel caso in cui siano presenti congiuntamente una frammentazione fondiaria e attività colturali di tipo intensivo quali orti, vivai e serre;*
 - d) *le destinazioni d'uso delle costruzioni esistenti non più funzionali alle esigenze dell'azienda agricola, fermo restando quanto previsto dal PAT per gli edifici con valore storico-ambientale di cui al comma 1, lettera a);*
 - e) *le modalità costruttive per la realizzazione di serre fisse collegate alla produzione e al commercio di piante, ortaggi e di fiori coltivati in maniera intensiva, anche con riferimento alle altezze.*
- Art. 3, comma 1, lett. a), b) e c) d.p.r. 380/2001
 - 1. *Ai fini del presente testo unico si intendono per:*
 - a) *"interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;*
 - b) *"interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;*
 - 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;

Il comma 5 dell'art. 44 è strutturato in due periodi il cui nesso potrebbe essere diversamente inteso:

-il 1° periodo prescrive il rinvio agli strumenti di pianificazione per la disciplina degli interventi di recupero degli edifici esistenti, disciplina che, pertanto, segue l'efficacia degli strumenti che la determinano; il 2° periodo prevede una disciplina specifica e in deroga alla precedente, al punto da essere direttamente efficace (non occorre attendere l'approvazione di PAT e PI).

-sia 1° che 2° periodo prevedono la disciplina degli interventi con il PAT e PI, strumenti che, per i casi previsti nel 2° periodo, non possono prevedere una disciplina diversa da quella ivi precisata in quanto sono "sempre da consentire".

Primo periodo

Gli interventi di recupero dei fabbricati esistenti in zona agricola sono disciplinati dal PAT e dal PI ai sensi dell'articolo 43.

Interventi considerati

Gli strumenti di pianificazione potrebbero dover disciplinare gli interventi residuali ammissibili, rispetto a quelli sempre ammessi dal secondo periodo, sia sotto il profilo urbanistico (destinazioni d'uso, servizi, ecc..) che edilizio, ovvero gli interventi di:

1. ristrutturazione edilizia: come noto l'intervento si caratterizza per il fatto che la sua finalità è quella di trasformare, in tutto e in parte, l'organismo edilizio; trasformazione che può riguardare tanto il profilo fisico (sagoma, prospetti, volumi, superfici, altezze, ..) che quello funzionale (destinazioni d'uso - ved. art. 43, comma 1, lett. a) e b) e comma 2, lett. d) specifico per le zone agricole ovvero per gli edifici non più funzionali alle esigenze dell'azienda agricola), oltre che le modalità consentite/consentibili (es. interventi di integrale demolizione e successiva ricostruzione).
2. ristrutturazione urbanistica: anche in questo caso si tratta di un intervento trasformativo (segnatamente la sostituzione) del preesistente tessuto urbanistico-edilizio, per cui riguarda un "insediamento".

Secondo periodo

Sono sempre consentiti gli interventi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" e successive modificazioni, nonché l'ampliamento di case di abitazione fino ad un limite massimo di 800 mc. comprensivi dell'esistente, purché eseguiti nel rispetto integrale della tipologia originaria.

Interventi considerati

Il secondo periodo disciplina, nel senso di ritenerli "sempre consentiti", due categorie di interventi:

1. interventi conservativi degli edifici esistenti, segnatamente gli interventi di:
 - a. manutenzione ordinaria
 - b. manutenzione straordinaria
 - c. restauro e risanamento conservativo (che consente anche il cambio di destinazione d'uso compatibile con l'organismo edilizio, qualora ammesso dalla disciplina urbanistica, ovvero qualora altrimenti compatibile con la zona territoriale di appartenenza)
2. intervento di ampliamento di case di abitazione fino al limite massimo di 800 mc comprensivi dell'esistente. (È questo una "categoria di intervento" dal profilo maggiormente

▸ Circolare regionale n. 2 del 15-01-2009 (BURV 9/09)

▸ Su art. 44, comma 5

problematico sotto il profilo della sua qualificazione tecnico-giuridica).

▸ La circolare evidenzia che tra le novità introdotte dalla legge regionale 4/2008 c'è l'inserimento, tra gli interventi sempre consentiti, dell'ampliamento della casa di abitazione fino a 800 mc comprensivi dell'esistente, nel rispetto integrale della tipologia originaria.

Secondo la circolare, tale ampliamento:

- prescinde:
 - dall'esistenza o meno di un annesso rustico adiacente;
 - dal requisito soggettivo del richiedente
- è vincolato:
 - all'esistenza di una casa di abitazione esistente, ovvero che è tale alla data di entrata in vigore della l.r. 4/2008, ossia che a tale data vi sia il certificato di agibilità;
 - ad essere eseguito solamente sull'edificio oggetto di ampliamento, escludendo cioè che possa essere realizzato su altri edifici situati nella medesima corte agricola.
- è consentito:
 - contemporaneamente ad altri interventi consentiti dalle vigenti norme (es. ristrutturazione ed ampliamento), da valutarsi da parte del comune;
 - all'immobile/edificio considerato nella sua totalità, nel senso che eventuali successivi frazionamenti del medesimo non consentono ulteriori ampliamenti di ciascuna porzione così ottenuta. Nell'ipotesi di case aggregate in un processo avvenuto nel corso degli anni e costituenti un edificio del tipo a schiera, l'ampliamento è ammissibile per ciascuna delle "case" costituenti la schiera.

▸ Sentenza TAR Veneto 1353/2009

▸ Su art. 44, comma 5

▸ La sentenza breve argomenta in punto di diritto il ricorso collocando il comma 5 all'interno *"della norma che prescrive che nella zona agricola sono ammessi, in attuazione di quanto previsto dal PAT e dal PI, esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola"*.

Sembrerebbe che per il TAR i richiamati art. 44 comma 5 e art. 48 comma 7-ter, non prevedendo deroghe ai requisiti previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 44 per poter effettuare interventi in zona agricola, soggiacciono ai requisiti prescritti al comma 1 e 2 del medesimo articolo (la sentenza legittima la variante alle NTA di un PRG, laddove prevede il requisito soggettivo del richiedente e il nesso funzionale con l'attività agricola proprio per assenza di contrasto con i predetti articoli e commi).

▸ Su avverbio "sempre"

▸ Per il TAR, inoltre, l'avverbio "sempre" di cui al comma 5 dell'art. 44 *"indica che il PAT e il PI non possono inibire la possibilità di ampliare in zona agricola la casa di abitazione fino a 800 metri cubi, fermi comunque restando i requisiti previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 44 della legge regionale n° 11 del 2004 per poter effettuare interventi in zona agricola."*

▸ Ampliamento delle case di abitazione fino a 800 mc compreso esistente

▸ Sotto il profilo tecnico-giuridico il termine ampliamento può qualificarsi come:

- nuova costruzione: ossia un ampliamento volumetrico rientrante nella definizione data all'art. 3, comma 1, lettera e) del testo unico

Il concetto di case di abitazione

	<p>edilizia, e cioè essere un volume realizzato all'esterno della sagoma dell'edificio esistente.</p> <ul style="list-style-type: none">-Ristrutturazione edilizia: ossia un intervento trasformativo non modificativo della sagoma dell'edificio preesistente, in quanto realizzato all'interno del "volume-sagoma" già esistente. In altre parole l'ampliamento volumetrico potrebbe riguardare o un cambio di destinazione d'uso di una superficie e/o di un volume non residenziale, attraverso un insieme sistematico di opere a ciò preordinato.-Un restauro e risanamento conservativo: ossia un intervento su un organismo edilizio esistente per consentire destinazioni d'uso compatibili con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso. Anche in questo caso si configurerebbe un mutamento della destinazione d'uso, attraverso un insieme sistematico di opere.
<p>Le circolari regionali n. 1/2007 e n. 2/2009</p>	<p>Questione</p> <ul style="list-style-type: none">Se nella precedente legislazione regionale (n. 24/85) l'ampliamento era riferito alla destinazione residenziale e doveva in qualche modo considerare la parte rustica contigua all'edificio, sempreché non necessaria alla conduzione del fondo, ovvero utilizzare altra parte rustica non contigua purché rientrante nello stesso aggregato abitativo, l'attuale formulazione introduce la nozione di "casa di abitazione" che potrebbe risultare concetto nuovo con relative implicazioni. <p>In termini generali le due circolari precisano <i>"che l'ampliamento concesso di 800 mc va riferito all'immobile/edificio considerato nella sua totalità; eventuali successivi frazionamenti del medesimo non consentono ulteriori ampliamenti di ciascuna frazione così ottenuta. Nell'ipotesi di più case aggregate in un processo avvenuto nel corso degli anni e costituenti un edificio del tipo a schiera, l'ampliamento è ammissibile per ciascuna delle "case" costituenti la schiera."</i></p> <p>Precisazione contenuta nella circ. 2/09</p> <ul style="list-style-type: none">La circolare n. 2/2009 precisa <i>"che l'ampliamento trova applicazione esclusivamente a favore degli edifici che, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 4 del 2008, risultavano già case di abitazione (e quindi possedere l'agibilità)"</i>.
<p>Valutazioni</p>	<p>Il concetto di "casa di abitazione" dell'art. 44, comma 5, l.r. 11/04, così come modificato con l.r. 4/08, sembra potersi riferire sia alla destinazione d'uso ad abitazione complessivamente considerata e cioè riferita all'intero immobile/edificio cui ineriscono anche più unità immobiliari (sommatoria delle unità immobiliari aventi destinazione d'uso residenziale) che alle unità immobiliari residenziali singolarmente considerate.</p> <p>Le circolari regionali aggiungono, a fini comprensivi, che il diritto di ampliamento è riferito alle "case di abitazione" in base al tipo di "aggregazione" determinatosi nel tempo, per formare "un edificio del tipo a schiera" e non anche ad altri tipi, eccetto quello isolato.</p> <p>Normalmente la tipologia a schiera è quella che definisce con un unico atto progettuale un corpo di fabbrica variamente articolato e composto da più unità abitative. L'aggregazione nel tempo di più unità abitative, frutto di atti progettuali diversi, è normalmente definito a cortina.</p> <p>Ma ciò che pare rilevare dalla circolare regionale è il riferimento all'unità abitativa (da intendersi, quindi, come unità immobiliare a destinazione residenziale), singolarmente valutabile (nel volume da ampliare) soltanto se isolata oppure se aggregata ad altre "solo" nella modalità orizzontale (per formare una cortina/schiera).</p> <p>Tale interpretazione porta ad includere nel diritto di ampliamento, oltre alle case a schiera, forse le sole bifamiliari binate orizzontalmente e non anche verticalmente; così preferendo discrimina una delle due tipologie maggiormente ricorrenti in area agricola, con evidente disparità di</p>

trattamento. Sotto il profilo architettonico si presume di non poter escludere soluzioni che consentono l'ampliamento delle due unità abitative aggregate verticalmente nel rispetto integrale della tipologia (es. con un ampliamento laterale, anche su parte rustica contigua) ovvero con sopraelevazione, anche con riutilizzo, parziale/totale, del sottotetto).

Sembra ragionevole che le modalità di ampliamento non possa che essere un oggetto precipuo del PAT o meglio, del PI.

Altro aspetto affrontato dalla circolare 2/09 è la condizione posta del possesso dell'agibilità: presumibilmente l'interprete regionale ha voluto intendere che la possibilità di ampliamento è per le sole case di abitazione che risultano legittime o legittimate in tale destinazione e consistenza alla data di entrata in vigore della legge di modifica.

Ma, come noto, la legittimità dell'esistente non è data dall'agibilità bensì unicamente dai titoli abilitativi rilasciati, anche in sanatoria (accertamento di conformità) o in seguito a condono, ancorché i relativi procedimenti non fossero conclusi con il certificato di agibilità. Come ampiamente noto il titolo abilitativo edilizio deve sussistere per tutti gli edifici costruiti o modificati dopo il 17 agosto 1942 all'interno dei centri abitati, e, a far data dal 6 agosto 1967, anche per tutti gli edifici costruiti/modificati su tutto il territorio comunale (per gli edifici esistenti all'esterno del perimetro dei centri abitati prima del 1967 non sussistono generalmente, titoli abilitativi edilizi, ed è sufficiente una dichiarazione sostitutiva).

Nel presupposto giuridico che per poter eseguire interventi legittimi (conformi) su preesistenze è necessario da un lato la legittimità della preesistenza, dall'altro che si tratti di una preesistenza (non essendo tale un rudere, così come affermato da univoca e consolidata giurisprudenza sia amministrativa che penale), l'agibilità non sembra un titolo idoneo a "certificare" la legittimità richiesta, per le considerazioni che seguono.

▶ Il certificato di agibilità

▶ Tale tipo di certificato, prima dell'unificazione terminologica ad opera del testo unico edilizia, si suddivideva in abitabilità, per la funzione residenziale, e agibilità per le altre.

Ad ogni modo il certificato era necessario per poter abitare/utilizzare l'immobile in seguito ad accertamento di sussistenza delle condizioni igienico-sanitarie e di salubrità.

Come noto il certificato risulta prescritto sin dal 1934 (data di entrata in vigore del TULSS - R.D. 1265 - ved. art. 221) anche per gli edifici per i quali non era richiesta la licenza edilizia introdotta con l'art. 31 della legge n. 1150/1942 all'interno dei soli centri abitati.

Altrettanto noto che l'estensione della licenza agli interventi da realizzarsi su tutto il territorio comunale è ad opera della novella introdotta con la legge n. 765/1967 (c.d. legge ponte).

▶ Quale ratio indicare l'agibilità?

▶ Per costante giurisprudenza il certificato di abitabilità/agibilità non ha mai avuto valore probatorio di regolarità urbanistico-edilizia dell'edificio, fatto che non sembra mutato con la revisione dell'istituto ad opera dell'art. 24 del testo unico edilizia (attesta la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati). Per cui il riferimento a tale "certificato" non sembra legittimare la preesistenza al punto da discendere dal possesso dello stesso il "diritto" o meno all'ampliamento.

▶ Altro aspetto: l'utilizzo concreto della casa di abitazione

▶ Le circolari regionali precisano che le nuove disposizioni, rispetto alla l.r. 24/85, non richiedono per l'ampliamento il requisito dello "stabilmente abitate" che, per quanto noto, non sembra aver mai trovato una pacifica ed univoca interpretazione sia amministrativa che giurisprudenziale. Il tenore delle circolari regionali sembra indurre a ritenere scomparsa la vexata quaestio sulla concreta utilizzabilità o meno dell'abitazione per aver diritto all'ampliamento. Si è però del parere che le circolari

suddette non risolvano la questione nel senso che non è dato sapere con certezza se il diritto all'ampliamento sussiste anche per unità abitative (che siano legittimamente tali), anche nei casi in cui non fossero utilizzate o risultassero dismesse ovvero fatiscenti.

Sul punto si è del parere che debba essere la pianificazione (PAT e/o PI) a decidere la sorte di tali circostanze.

Appare evidente che se il fine della disciplina delle zone agricole è la loro tutela e salvaguardia, in superamento del mancato raggiungimento di tale fine ad opera della precedente legislazione, trova fondamento l'interpretazione giurisprudenziale del TAR Veneto n. 1353/09 che riconduce il diritto di ampliamento alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 44 commi 1 e 2. Qualora lo scopo ultimo sia quello di favorire il presidio della zona agricola, allora l'ampliamento dovrebbe limitarsi al nesso funzionale del primo comma e non anche a quello del secondo (che prescrive un piano aziendale dell'imprenditore agricolo).

Infatti un conto è subordinare l'ampliamento con una attività agricola anche non a titolo principale, un altro richiedere l'esistenza di un'azienda agricola.

- Unico elemento che si ritiene degno di nota del novellato regime transitorio (ad opera della l.r. 4/08) è il fatto che nelle more di approvazione del PAT e del PI, oltre agli interventi manutentivi (ordinari e straordinari) e di restauro e risanamento conservativo, nelle zone E2 ed E3 è consentita anche la ristrutturazione edilizia, verosimilmente nelle due modalità delineate dal testo unico edilizia (compreso ciò la demolizione e ricostruzione a parità di volume e sagoma, ovvero con modifica di tali elementi – ved. art. 10 del testo unico). Per le zone E4, invece, sono consentiti tutti gli interventi ammessi dal PRG vigente.