

# Atti d'obbligo e destinazione D/2 nei PdC convenzionati: cambi d'uso, sottotetti e responsabilità

Prof. Ph.D. Arch. **Claudio Camilleri**

c/o Università di Almeria

già Prof. a c. nell'Università di Camerino

## Abstract

Il contributo ricostruisce, con taglio tecnico-giuridico, la funzione degli atti unilaterali d'obbligo e delle convenzioni urbanistiche come elementi strutturali del Permesso di Costruire convenzionato, assumendo quale paradigma i plessi turistico-ricettivi D/2 autorizzati a Roma in occasione del Giubileo 2000. Sulla base di un caso pratico (condominio misto D/2 - C/1 - C/6 con ampio frazionamento proprietario e presenza di locali impropriamente qualificati come "vani tecnici" in copertura), l'articolo analizza:

- la tenuta della destinazione D/2 e dell'unitarietà funzionale imposta dall'atto d'obbligo;
- la praticabilità dei cambi d'uso isolati verso A/2 e il rischio connesso a SCIA "forzate";
- il recupero dei sottotetti e la disciplina regionale laziale (LR 12/2025) che modifica la LR 13/2009;
- gli obblighi e le responsabilità di amministratori, tecnici e proprietari; l'integrazione degli interventi di efficientamento energetico coerenti con Agenda 2030 e normativa UE sulla prestazione energetica.

Si propone una griglia operativa replicabile per istruttorie, due diligence e gestione del contenzioso preventivo in complessi convenzionati.

## Parole chiave

Atto d'obbligo; Permesso di costruire convenzionato; D/2; cambio di destinazione d'uso; SCIA; LR Lazio 12/2025; recupero sottotetti; volume tecnico; condominio misto; responsabilità professionale; efficientamento energetico; Agenda 2030.

## 1. Introduzione:

### perché gli atti d'obbligo sono un tema di interesse nazionale

Gli atti unilaterali d'obbligo (e le convenzioni urbanistiche) non sono meri allegati "di prassi": sono la sede in cui l'amministrazione cristallizza l'equilibrio tra utilità privata e interesse pubblico nel governo del territorio. La loro diffusione – in piani attuativi, programmi complessi, rigenerazione urbana e interventi turistico-ricettivi – fa sì che il tema sia

nazionale: un vincolo convenzionale può incidere sulla commerciabilità, sulla bancabilità e sulla trasformabilità di interi compendi per decenni (Consiglio di Stato, 2012). Il caso romano dei plessi D/2 legati al Giubileo 2000 rende visibile un fenomeno che ricorre in molte città: l'asimmetria tra l'assetto urbanistico-funzionale originario (destinazione inderogabile) e l'evoluzione del mercato (frazionamento, aste, compravendite, locazioni brevi, tentativi di residenzializzazione).

In questa cornice, due errori ricorrenti – anche in consulenze “veloci” – generano contenzioso:

- a. ritenere che il catasto o l'autonomia fisica dell'unità determinino da soli la legittimità urbanistica;
- b. ritenere che una semplificazione procedurale (SCIA, norme regionali sul recupero) possa elidere la forza di un vincolo convenzionale trascritto. L'articolo propone una lettura integrata (norme-titolo-convenzione-uso) per ridurre il rischio di pratiche isolate “destinazione contro” (Repubblica Italiana, 2001).

## **2. Quadro normativo essenziale:**

### **TUE, categorie funzionali e strumenti convenzionali**

#### **2.1. Mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**

L'art. 23-ter del DPR 380/2001 (Testo Unico Edilizia) inquadra il mutamento d'uso e le categorie funzionali, precisando quando il cambio è rilevante anche senza opere. Il dato operativo: ogni passaggio tra categorie funzionalmente autonome è potenzialmente “carico-sensibile” e richiede titolo adeguato; la qualificazione non si esaurisce nella dotazione impiantistica (es. cucina elettrica), ma nella funzione urbanistica complessiva.

#### **2.2. PdC convenzionato e atti d'obbligo come contenuto del titolo**

Il PdC convenzionato (art. 28-bis DPR 380/2001) assume struttura “a due corpi”: provvedimento + disciplina convenzionale. In questo modello, destinazione, standard, opere e (talvolta) gestione unitaria sono elementi dell'assetto assentito. Una parte della giurisprudenza amministrativa ricostruisce l'atto d'obbligo come elemento integrativo del titolo (Consiglio di Stato, 2012), capace di condizionarne efficacia e di vincolare anche i successivi aventi causa. Ne deriva che il cambio funzionale che contraddice l'obbligo non è una semplice variante: è una rottura dell'equilibrio originario, e richiede un percorso di modifica convenzionale (atto integrativo/variante urbanistica), non una pratica edilizia individuale “a valle”.

#### **2.3. SCIA, controlli e autotutela e il mito del “passato 30 giorni”**

Nella prassi, la SCIA viene talvolta usata come strumento di “stress test” dell'amministrazione. Nei compendi convenzionati questa strategia è fragile: il Comune può contestare l'inesistenza dei presupposti legittimanti (incompatibilità con convenzione/atto d'obbligo) e intervenire con provvedimenti inibitori o ripristinatori. Il potere di autotutela

(art. 21-nonies L. 241/1990) e gli strumenti repressivi nel TUE consentono interventi anche a distanza, specialmente quando si discute non di carenze documentali ma di incompatibilità strutturale col titolo originario.

### **3. Caso studio “replicabile”:**

#### **condominio misto D/2-C/1-C/6 con vincolo di unitarietà funzionale**

##### **3.1. Assetto originario e trasformazioni proprietarie**

Il caso assume una configurazione ricorrente a Roma (e non solo): plesso autorizzato con PdC convenzionato e atto d’obbligo che impone destinazione D/2 (residence) e unitarietà funzionale dell’organismo edilizio, con eccezioni espresse per una quota commerciale (C/1) e per autorimesse/box/posti auto (C/6). Nel tempo: fallimento del soggetto originario, vendite all’asta, frazionamento in lotti, acquisti per blocchi e successiva costituzione del condominio con prevalenza D/2 (circa 100 unità), una decina di C/1 e oltre 100 C/6 in garage strutturato (sprinkler, aree di manovra), più aree esterne a giardino e spazi conviviali. L’eccedenza di parcheggi (anche 150 posti oltre il fabbisogno) è un dato tecnico che incide sugli standard e sulle strategie di eventuale riallineamento convenzionale.

##### **3.2. Il nodo dei “vani tecnici” in copertura: autonomia, altezza, terrazzi, sbarco ascensore**

Nel caso, una decina di locali al piano attico – originariamente indicati come vani tecnici – presentano caratteristiche incompatibili con la nozione urbanistica di volume tecnico: altezza ordinaria (2,70 m), aerazione/illuminazione, terrazzi di proprietà, sbarco ascensore, autonomia distributiva e (soprattutto) assenza di necessità impiantistica, essendo presenti altrove veri locali tecnici (cabine, quadri elettrici, centrali). Questi locali sono stati talvolta venduti in asta in lotti “graffati” con appartamenti D/2, ma non sempre comunicanti. Il punto interpretativo decisivo non è la graffatura catastale: è la funzione urbanistica e la potenzialità di autonomia funzionale (Consiglio di Stato, 2014; Corte di Cassazione, 2016)

##### **3.3. Cucine elettriche, locazioni brevi e “residence di fatto”**

La presenza di cucine (anche complete) – spesso elettriche e prive di gas – non è di per sé decisiva per qualificare l’uso come A/2: molte strutture turistico-ricettive (residence/RTA) prevedono angolo cottura. Il discrimine è l’inserimento nella funzione ricettiva e l’assetto complessivo: durata delle permanenze, organizzazione dei servizi comuni (hall, spazi comuni, eventuale bar), regime gestionale e rapporti contrattuali. In questo scenario, la locazione breve è coerente con D/2; la criticità emerge quando l’uso si stabilizza come residenza permanente e si richiede (formalmente o sostanzialmente) il passaggio a A/2.

## **4. Due casistiche procedurali esaminate “work in progress”:**

### **Casistica tipo A. consolidamento D/2 e recupero interno**

### **Casistica tipo B. conversioni isolate in A/2**

#### **4.1. Casistica A – “condominio ricettivo” D/2 e le possibilità di fruizione**

Nel mantenimento D/2, l’obiettivo è preservare l’unitarietà funzionale richiesta dalla convenzione, pur con proprietà frazionata. Gli indicatori di tenuta (checklist) includono:

- assenza di titoli che riclassifichino le unità in A/2;
- coerenza della regolamentazione condominiale con la destinazione ricettiva (uso, insegne, parti comuni, impianti);
- contratti di ospitalità/locazione breve coerenti con D/2;
- tracciabilità dei flussi e rispetto delle regole fiscali/turistiche;
- manutenzione e sicurezza (es. sprinkler autorimessa, evacuazione, CPI se dovuto).

In questa casistica, i locali attico “non tecnici” possono essere rifunzionalizzati (Consiglio di Stato, 2016), come camere/servizi, se la progettazione li mantiene nel perimetro D/2 e non crea unità residenziali autonome slegate dal circuito ricettivo.

#### **4.2. Casistica B – conversioni isolate D/2→A/2 e la fragilità strutturale nel PdC convenzionato**

Nel PdC convenzionato, la conversione isolata in A/2 incide su un elemento genetico del titolo. Anche quando la disciplina nazionale sul mutamento d’uso tende a liberalizzare (art. 23-ter, anche dopo riforme), il vincolo convenzionale agisce come “vincolo interno” alla legittimità (Consiglio di Stato, 2012): se l’atto d’obbligo impone D/2 e unitarietà, una SCIA per A/2 può essere ritenuta improcedibile o inefficace. Inoltre, l’azione isolata genera un rischio di comparto: riapertura dell’istruttoria sugli standard e sulla conformità complessiva, tensioni condominiali e possibile contenzioso tra proprietari. È qui che il tema della ‘rivalsa’ (inibitoria/risarcitoria) diventa concreto, anche se la prova del danno non è automatica.

## **5. LR Lazio 12/2025 e recupero dei sottotetti:**

### **raccordo con D/2 e vincoli convenzionali**

#### **5.1. Che cosa cambia attraverso le modifiche alla LR 13/2009 tramite LR 12/2025**

La L.R. Lazio 12/2025 interviene, tra l’altro, sulla disciplina del recupero dei sottotetti modificando la LR 13/2009. Nel testo ufficiale (BUR), l’art. 2 della L.R. 12/2025 aggiorna presupposti temporali e condizioni: ad esempio, richiede che l’edificio sia legittimamente realizzato/condonato e introduce la condizione della destinazione a ‘prima casa’ per un periodo minimo (con eccezioni per sottotetti attigui/annessi). In parallelo, la legge modifica la LR 7/2017 (rigenerazione), introducendo anche riferimenti a miglioramenti energetici (classi) per specifiche premialità e procedure. Il punto decisivo, nel caso D/2 convenzionato, è che la legge regionale abilita/agevola interventi edilizi, ma non ‘scioglie’ automaticamente atti d’obbligo o convenzioni: la compatibilità urbanistica e convenzionale resta un filtro imprescindibile.<sup>12</sup>

## 5.2. Altezza 2,40 m, 2,70 m e requisiti igienico-sanitari nel caso analizzato

Nella conversazione di caso, ricorre l'altezza  $\geq 2,40$  m (soglia spesso richiamata nel dibattito post-riforme) e l'altezza 2,70 m tipica dell'abitabilità ordinaria. In termini operativi: se un locale dichiarato 'tecnico' possiede altezza ordinaria, finestratura, aerazione e autonomia, la sua qualificazione come volume tecnico è vulnerabile (Corte di Cassazione, 2016). Per il recupero sottotetti, la disciplina regionale e statale va letta insieme ai regolamenti igienico-sanitari e alle norme locali: l'adeguamento dimensionale è condizione necessaria ma non sufficiente, perché nei compendi convenzionati prevale anche la compatibilità con l'obbligo di destinazione e con gli standard originari.

## 5.3. Recupero sottotetti "dentro D/2" e il cambio di categoria in presenza di atto d'obbligo

Un punto emerso nel caso: trasformare locali impropriamente detti 'tecnici' in camere/bagni può essere configurato, se correttamente impostato, come redistribuzione interna della capacità ricettiva D/2, non come passaggio a A/2. Questa distinzione è cruciale: consente di valorizzare superfici inutilizzate senza rompere l'atto d'obbligo. La progettazione deve però evitare segnali di residenzializzazione (autonomia piena, separazione gestionale, titolo/accatastamento A/2) e mantenere il legame funzionale con il residence (accessi, regolamento, uso temporaneo coerente).

## 6. Vani tecnici e 'autonomia funzionale potenziale':

### la giurisprudenza come criterio di prova

#### 6.1. La nozione: indispensabilità, assenza di alternative, proporzionalità

La giurisprudenza amministrativa e penale converge su un nucleo definitorio: è 'tecnico' solo il volume privo di autonomia funzionale, necessario a contenere impianti non altrimenti collocabili, di consistenza contenuta e proporzionata. Quando un locale è utilizzabile o adattabile (anche potenzialmente) ad uso diverso, non può essere sottratto a cubatura/carico come volume tecnico (Corte di Cassazione, 2016; TAR Campania, 2022). La casistica su locali con altezza/volume compatibili con l'abitabilità e su tamponamenti reversibili delle finestre è particolarmente utile nei contenziosi sui piani attico.

#### 6.2. Implicazione pratica nel D/2 e la rifunzionalizzare senza 'cambio di categoria'

In un residence D/2, camere e servizi igienici sono componenti tipologiche fisiologiche. Se i locali attico non ospitano impianti e sono dotati di requisiti, la strada più solida è trattarli come superficie ricettiva interna: un intervento edilizio (anche rilevante) può essere giustificato senza invocare il passaggio a A/2. Al contrario, presentare l'intervento come 'recupero abitativo' orientato a residenza permanente rischia di attivare il doppio conflitto: con la nozione di volume tecnico (che cade) e con l'atto d'obbligo (che resiste).

## 7. Standard, parcheggi in esubero e 'capacità di assorbimento':

### uso del dato tecnico in istruttoria

Nel caso, l'esubero di posti auto (C/6 interni + esterni) è un dato strategico: potrebbe ridurre il rischio di deficit standard in caso di riarticolazione della capacità ricettiva e, in ipotesi (tutta

da percorrere con variante), può sostenere una proposta di riallineamento convenzionale. Tuttavia, l'esubero parcheggi non neutralizza da solo il vincolo di destinazione: è un argomento di sostenibilità, non di legittimazione automatica del cambio D/2→A/2.

## **8. Responsabilità e doveri:**

### **amministratore, tecnici e proprietari (civile, amministrativa, penale)**

#### **8.1. Amministratore di condominio: doveri di tutela e gestione del rischio**

Nel condominio misto derivato da frazionamento, l'amministratore non è 'gendarme urbanistico' ma ha doveri di gestione diligente: tutela delle parti comuni, esecuzione delle deliberazioni, conservazione dell'edificio, attivazione in presenza di attività che incidono su parti comuni o destinazione comune. In presenza di vincoli convenzionali noti (atto d'obbligo), è prudente che l'amministratore:

1. richieda la produzione dei titoli prima dell'esecuzione lavori che incidano su facciate, impianti, parti comuni;
2. informi l'assemblea sui rischi di pratiche di cambio d'uso isolate;
3. valuti azioni inibitorie quando l'intervento di un singolo espone il plesso a verifiche di comparto e a possibili ordini ripristinatori. La giurisprudenza civile affronta profili di responsabilità nel contesto di doveri e poteri dell'amministratore.

#### **8.2. Tecnici asseveranti e progettisti e il dovere di due diligence su titolo e convenzione**

Per i tecnici, la 'conformità urbanistica' non è riducibile a P.R.G./N.T.A.: nei PdC convenzionati, occorre verificare anche convenzione e atti d'obbligo trascritti, nonché eventuali varianti e determinazioni. Le false attestazioni in SCIA e asseverazioni su presupposti essenziali possono integrare responsabilità (Corte di Cassazione, 2019), anche penale, oltre a profili disciplinari e civilistici. In pratica, la checklist minima include: stato legittimo, titolo originario, allegati convenzionali, destinazione imposta, eccezioni, standard e oneri; più la verifica dei vincoli (PTPR, paesaggistico, ecc.) dove rilevanti.

#### **8.3. Proprietari e le libertà dominicale / limiti convenzionali (opponibilità e catena dei titoli)**

Il proprietario può locare e utilizzare l'unità nei limiti della destinazione urbanistica e del regolamento condominiale; nei compendi convenzionati, la destinazione imposta è un limite reale. La vendita in asta non estingue di per sé il vincolo (Consiglio di Stato, 2012): gli aventi causa subentrano nella situazione giuridica del bene. Ne deriva che la scelta di 'svalutare' (nel senso di snaturare il posizionamento D/2) con conversione isolata può generare conflitto endocondominiale: azioni inibitorie, contestazioni e – in presenza di prova del danno – richieste risarcitorie. Il danno non è presunto: va dimostrato con perizie e nesso causale (es. perdita di appetibilità ricettiva complessiva, rischio amministrativo concreto).

## 9. Conflitti tra condomini:

### rivalsa, inibitoria e (più raramente) indennizzo

La domanda emersa nel caso è se i condomini 'conservativi D/2' possano rivalersi su chi tenta A/2. In linea pratica: (i) l'inibitoria è più agevole (dimostrare violazione vincolo e periculum); (ii) il risarcimento è più oneroso (danno, nesso, colpa). Il profilo probatorio si rafforza se l'iniziativa del singolo innesca un procedimento comunale (diffida, ordine ripristino, verifica di comparto), perché il 'rischio' diventa evento amministrativo misurabile. Anche la perdita di valore può essere stimata (tuo ambito) con modelli differenziali: D/2 "operativo" vs D/2 "in contenzioso", o con scenari di riduzione dell'occupancy e della tariffa media per perdita di coerenza di brand/uso.

## 10. Roma Capitale e 'SCIA forzate' nel P.d.C. convenzionato:

### probabilità e sequenze tipiche

Sulla base di prassi ricorrenti negli enti locali, una S.C.I.A. 'forzata' in contrasto con PdC convenzionato può generare:

- a. richiesta integrazioni/chiarimenti;
- b. comunicazione di improcedibilità/inefficacia;
- c. ordinanza di ripristino se lavori eseguiti;
- d. trasmissione a uffici urbanistica/convenzioni per verifica complessiva.

In ambito romano, la 'sensibilità' cresce quando il titolo originario è convenzionato e l'intervento incide su standard/destinazione. In sostanza: il rischio non è solo "diniego", ma "riapertura fascicolo di comparto".

## 11. Efficientamento energetico, Agenda 2030 e disciplina edilizia:

### come farlo senza cambiare funzione

#### 11.1. Obiettivi e cornice in merito all'Agenda 2030 e prestazione energetica degli edifici

L'Agenda 2030 e la normativa europea in materia di prestazione energetica degli edifici orientano il settore verso riduzioni strutturali dei consumi e delle emissioni (Unione Europea, 2018). Per i plessi D/2, ciò si traduce in un potenziale programma di retrofit (involucro, impianti, rinnovabili, monitoraggio). Tuttavia, l'efficientamento non è "cambio d'uso": va progettato come intervento compatibile con la destinazione e con la convenzione, evitando che l'adeguamento (es. rifacimento impianti e layout) diventi pretesto per residenzializzare.

#### 11.2. Interventi tipici compatibili con D/2 e obblighi di ruolo

Esempi compatibili: cappotto/isolamento dove consentito; sostituzione serramenti; pompe di calore; fotovoltaico; sistemi di recupero calore; illuminazione LED e domotica; contabilizzazione; BMS; colonnine EV in autorimessa (valutando sicurezza antincendio). Obblighi: l'amministratore coordina delibere e contratti; il tecnico redige diagnosi e progetti nel rispetto dei vincoli; il proprietario assolve gli oneri e rispetta le prescrizioni. Nei plessi

convenzionati è utile un 'Energy Plan condominiale' che dichiari espressamente la non incidenza sulla destinazione e la coerenza con l'atto d'obbligo.

## 12. Strumenti operativi: checklist, matrice rischi e tabelle riepilogative

Tabella 1. Checklist minima di due diligence in plessi D/2 convenzionati (estratto).

Ambito	Verifica	Documento/evidenza	Rischio se omesso
Titolo	PdC convenzionato e varianti	PdC, elaborati, convenzione	Nullità/improcedibilità pratiche
Vincoli	Atto d'obbligo trascritto	Nota trascrizione, testo	Violazione vincolo reale
Uso	Coerenza D/2 (contratti, flussi)	Regolamento, contratti, registri	Residenzializzazione di fatto
Sottotetto	Requisiti + compatibilità LR 12/2025	Rilievi, relazione igienico sanitari	Abuso/contesa volume tecnico
Standard	Parcheggi e dotazioni	Elaborati standard, conteggi	Diniego/monetizzazioni
Energia	Diagnosi e interventi	A.P.E., diagnosi, progetto	Inadempienze e costi crescenti

Tabella 2. Matrice responsabilità (sintesi).

Soggetto	Obbligo chiave	Rischio tipico	Mitigazione
Amministratore	Tutela interesse comune e parti comuni	Inerzia su interventi illegittimi	Diffide, istruttoria interna, delibere
Tecnico	Verifica titolo+convenzione+stato legittimo	Asseverazione non veritiera	Checklist documentale e pareri

Proprietario	Uso conforme D/2 e rispetto vincoli	Cambio d'uso isolato / abuso	Confronto condominiale e percorso variante
--------------	-------------------------------------	------------------------------	--

Tabelle 1 e 2:

elaborazione dell'autore su DPR 380/2001, L. 241/1990 e giurisprudenza in materia di destinazione d'uso e volumi tecnici.

### 13. Conclusioni e raccomandazioni per la prassi

Nel PdC convenzionato con atto d'obbligo D/2, le trasformazioni devono essere lette come 'sistema': titolo + convenzione + standard + uso. Il recupero dei sottotetti (L.R. Lazio 12/2025) può essere una leva di valorizzazione solo se compatibile con la destinazione e se impostato come incremento/riarticolazione ricettiva interna, non come residenzializzazione. Le SCIA forzate verso A/2 sono strutturalmente fragili e possono innescare controlli e contenziosi di comparto. In presenza di pluralità proprietaria, la gestione del rischio richiede un approccio condominiale: regole chiare, due diligence dei titoli, e – se mai si volesse mutare funzione – un percorso collettivo di modifica convenzionale. Infine, l'Agenda 2030 e la normativa energetica suggeriscono un piano di retrofit compatibile con D/2, utile anche a stabilizzare il valore e a ridurre conflitti: l'efficienza energetica non è un 'piano B' per cambiare uso, ma un 'piano A' per rendere sostenibile l'uso convenzionato.

### Bibliografia

- Repubblica Italiana. (2001). Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia).
- Repubblica Italiana. (1990). Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo.
- Regione Lazio. (2025). Legge regionale 30 luglio 2025, n. 12. Semplificazioni e misure incentivanti il governo del territorio.
- Unione Europea. (2018). Direttiva (UE) 2018/844 sulla prestazione energetica nell'edilizia (EPBD).
- Consiglio di Stato. (2012). Sentenza n. 5922/2012.
- Consiglio di Stato. (2014). Giurisprudenza in materia di volumi tecnici.
- Consiglio di Stato. (2016). Sentenza n. 2266/2016.
- Corte di Cassazione. (2016). Sentenza n. 14281/2016.
- Corte di Cassazione. (2019). Responsabilità penale del tecnico asseverante.
- TAR Campania. (2022). Giurisprudenza in materia di volumi tecnici.