

N. 00317/2025REG.PROV.COLL.

N. 02601/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2601 del 2021, proposto dalla signora Viviana Acconci, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Lenzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Comune di Massa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Panesi e Manuela Pellegrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Domenico Iaria in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Toscana, Sezione III, n. 939 del 21 luglio 2020, resa *inter partes*, concernente un cambio di destinazione d'uso di immobile senza titoli abilitativi con conseguente ordine di cessazione utilizzo abusivo immobile e ripristino stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Massa;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 6 novembre 2024 il consigliere Giovanni Sabato;

Viste le istanze di passaggio in decisione di entrambe le parti;

Nessuno è comparso per le parti costituite in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. Toscana, la signora Viviana Acconci aveva chiesto l'annullamento della determinazione del Dirigente del Settore Urbanistica del Comune di Massa n. 1656 del 18 aprile 2008, notificata il 6 maggio 2008, con la quale era stata ordinata alla ricorrente la cessazione dell'utilizzo abusivo dell'unità immobiliare sita in Massa, Località Puliche, via Puliche n. 164, ed il ripristino dello stato dei luoghi come autorizzato. Il provvedimento era motivato evidenziando la circostanza che l'immobile sarebbe stato oggetto di un cambio di destinazione d'uso, originariamente a magazzino, mediante la realizzazione di servizi igienici e cucina in assenza di dichiarazione di inizio attività.

2. A sostegno dell'impugnativa aveva dedotto quanto segue:

- non vi sarebbe stata alcuna ristrutturazione edilizia, ma solo un mutamento di destinazione d'uso senza opere;

- il mutamento di destinazione in assenza di opere edilizie rientrerebbe nell'edilizia libera.

3. Costituitasi l'Amministrazione, il Tribunale amministrativo ha respinto il gravame e condannato la ricorrente al pagamento delle spese processuali nella misura di 3.000,00 euro.

4. La sentenza di segno sfavorevole si fonda sulla constatazione che il mutamento di destinazione sarebbe stato realizzato con opere funzionali consistenti nella ripartizione del vano originario in diversi locali e nella realizzazione di allacci e scarichi e che, quindi, il cambio di destinazione sarebbe riconducibile al concetto di ristrutturazione edilizia *ex art. 79, comma 2, lett. d) L.R. n. 1/2005*.

5. Avverso tale pronuncia la signora Viviana Acconci ha interposto appello, notificato il 22 febbraio 2021 e depositato il 19 marzo 2021, articolando due motivi di gravame (pagine 12-19), secondo quanto di seguito sintetizzato:

I) Il Tribunale avrebbe travisato la realtà di fatto e, di conseguenza, avrebbe errato nella qualificazione della fattispecie e nell'applicazione della sanzione. Contrariamente a quanto asserito in sentenza, non vi sarebbe stata alcuna modifica sostanziale dello stato dei luoghi trattandosi di un semplice mutamento di destinazione d'uso senza opere;

II) al Comune era precluso il potere di applicare ogni sanzione in assenza di una specifica regolamentazione dei mutamenti di destinazione d'uso a livello locale.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento degli atti con lo stesso impugnati.

7. In data 28 aprile 2021 il Comune di Massa si è costituito in giudizio per il rigetto del gravame.

8. Con memoria del 3 ottobre 2024 parte appellata ha eccepito l'inammissibilità del gravame per genericità in violazione dell'art 101 c.p.a. Nel merito, la difesa comunale ha evidenziato l'infondatezza delle deduzioni avversarie, in quanto il mutamento di destinazione d'uso si è reso possibile attraverso la realizzazione di pareti divisorie e delle porte menzionate nella sentenza, visibili nella documentazione fotografica, oltre alla realizzazione degli allacci per il bagno e la cucina. Eccepisce altresì l'inammissibilità della riproposizione dei motivi di ricorso in primo grado per violazione dell'art 101 c.p.a.

9. In data 16 ottobre 2024 l'appellante ha depositato memoria di replica insistendo per l'accoglimento del gravame. Insiste nel ritenere che il semplice collegamento dei servizi igienici ad allacci preesistenti e/o l'apposizione di arredamento nel locale non possano determinare (o aver determinato) la creazione di un organismo edilizio diverso da quello originario, siccome attuato mediante un "*insieme sistematico di opere*".

10. La causa, chiamata per la discussione alla udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 6 novembre 2024, è stata ivi trattenuta in decisione.

11. L'appello è infondato.

11.1. Ritiene il Collegio che l'infondatezza nel merito del gravame consente di reputare assorbita ogni questione sollevata in punto di rito da parte appellata e segnatamente nell'ottica della asserita inammissibilità del gravame per genericità delle deduzioni formulate.

11.2. Come esposto in narrativa, il quadro censorio che connota l'appello in esame - imperniato su due distinti motivi di gravame sottoponibili per il loro tenore a trattazione congiunta - si fonda sull'assunto secondo cui le opere contestate dall'Amministrazione comunale non sarebbero suscettibili, per la loro esatta e

specifica consistenza, di essere perseguite mediante ordine demolitorio di cui pertanto si lamenta l'illegittimità.

La disamina del gravame, impingendo nella consistenza materiale della vicenda di causa, non può prescindere dalla configurazione della stessa alla luce delle risultanze documentali in atti, dalla quale emerge che il sottotetto è stato trasformato in appartamento mediante la realizzazione di un bagno e di una cucina.

Tale intervento è destinato ad assumere piena rilevanza ai fini edilizi, come osservato di recente da questo Consiglio di Stato (Sez. II, 19 agosto 2024, n. 7168), stante quanto previsto dall'art. 32, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380/2001, trattandosi di una modificazione della destinazione d'uso che non può considerarsi urbanisticamente «non rilevante per mancata *«variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968»* di cui alla lettera del citato art. 32, giacché alla luce del combinato disposto di cui alle lettere a) e c) dell'art. 32, detta trasformazione ha determinato aumento di carico urbanistico derivante dalle *«modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato»*. La modifica della destinazione d'uso del sottotetto da deposito ad abitativo integra, infatti, un mutamento di destinazione d'uso che interviene tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, influenzando in tal guisa sul carico urbanistico, sicché detto intervento è subordinato al rilascio del permesso di costruire. La trasformazione di un sottotetto in uno spazio abitabile è dunque urbanisticamente rilevante, poiché incide sul carico urbanistico e, pertanto, necessita di un titolo abilitativo, la cui mancanza determina una situazione di illiceità che va rilevata dall'amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza (cfr., *ex aliis*, Cons. Stato, sezione VI, sentenze 23 febbraio 2023, n. 1828, 26 settembre 2022, n. 8256 e 4 gennaio 2021, n. 43).

E' quindi già di per sé il mutamento di destinazione d'uso in senso residenziale a suffragare la contestazione operata dagli uffici comunali senza la necessità che essa sia avvalorata da una specifica regolamentazione dei mutamenti di destinazione d'uso a livello locale, con conseguente infondatezza anche del secondo motivo di gravame.

Del resto, è consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse, con mutamento della destinazione d'uso di un locale da non residenziale a residenziale, necessita del permesso di costruire *ex art.* 10, comma 1, lett. c), del Testo Unico Edilizia, ed è perciò suscettibile di misure ripristinatorie, comportando un aggravio del carico urbanistico (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 21 agosto 2023, n. 7835). Inoltre, il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse, ove realizzato senza permesso di costruire, è sanzionabile con la misura ripristinatoria anche in assenza di opere edilizie (Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2021, n.1857). In tal senso depone l'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 - inserito dall'art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, che, proprio con l'obiettivo di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l'applicazione della disciplina anche nel segno della liberalizzazione - ha definito come "*mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale*".

12. Tanto premesso, l'appello deve essere respinto.

13. Le spese del presente grado di giudizio, secondo il canone della soccombenza, sono da porre a carico di parte appellante nella misura stabilita in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 2601/2021), lo respinge.

Condanna parte appellante al rimborso, in favore del Comune di Massa, delle spese del presente grado di giudizio nell'importo di € 4000,00 (quattromila/00) oltre IVA, CPA ed accessori di legge se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Sergio Zeuli, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Oreste Mario Caputo

IL SEGRETARIO