

Pubblicato il 24/04/2019

Sent. n. 2628/2019

REPUBBLICA ITALIANA

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 1858 del 2013, proposto da Comune di Lauriano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Costa, Gabriele Gatti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gabriele Gatti in Roma, via A. Gramsci 14;
contro

[omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Yeullaz, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via XX Settembre n. 26;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 01346/2012, resa tra le parti, concernente permesso di costruire - rimozione e demolizione opere abusive

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [omissis];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 16 aprile 2019 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Gabriele Gatti e Yeullaz Marco;

Rilevato in fatto che:

- con l'appello in esame l'amministrazione comunale, odierna parte appellante, impugnava la sentenza n.1346\2012 con cui il Tar Piemonte ha accolto l'originario gravame;

- quest'ultimo era stato proposto dagli odierni appellati, in qualità di proprietari dell'immobile in contestazione, al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti di annullamento permesso di costruire n. [omissis], dell'ordinanza n. [omissis], avente ad oggetto ingiunzione alla rimozione e demolizione per opere eseguite con variazioni essenziali alla Licenza Edilizia n. [omissis] del [omissis] e della Concessione Edilizia in sanatoria n. [omissis], della nota a firma del Responsabile del procedimento, prot. n. [omissis], datata [omissis] avente ad oggetto irrogazione sanzione pecuniaria per opere abusive eseguite in assenza di permesso di costruire, nonché per il risarcimento del danno;

- nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante censurava la sentenza appellata attraverso la deduzione dei seguenti motivi di appello: erronea pronuncia in ordine all'inammissibilità del ricorso per mancata notifica al controinteressato Agenzia del territorio; erronea valutazione dei fatti posti a fondamento della decisione; erronea applicazione delle disposizioni delle leggi regionali 56\1977 e 19\1999;

- la parte appellata si costituiva in giudizio e, controdeducendo sui motivi di appello, chiedeva il rigetto dell'appello;
- alla pubblica udienza del 16/4/2019 la causa passava in decisione.

Considerato in diritto che:

- l'appello appare infondato, risultando pienamente condivisibili le argomentazioni e le conclusioni poste a fondamento della sentenza appellata;
- con il primo motivo di appello, il Comune ripropone l'eccezione di inammissibilità dell'originario gravame derivante dalla mancata notifica nei confronti del presunto soggetto controinteressato, individuato da parte appellata nell'agenzia del territorio, cui sarebbe imputabile l'errore contestato al Comune medesimo;
- in linea generale, come già evidenziato dalla giurisprudenza anche della sezione (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI 10 dicembre 2018 n. 6971), le amministrazioni pubbliche sono parti necessarie e resistenti del processo amministrativo nella misura in cui siano oggetto di impugnazione e contestazione atti a loro imputabili;
- nulla di ciò è rilevabile nella specie, in cui oggetto di impugnazione sono unicamente atti comunali, esito di procedimenti parimenti comunali, in assenza del diretto coinvolgimento degli organi delle amministrazioni statali evocate;
- né nel caso di specie la qualifica di controinteressato è rilevabile sulla scorta dei tradizionali criteri, formale e sostanziale: infatti, se sul versante formale negli atti impugnati non vi è alcun specifico riferimento ai soggetti invocati quali presunti controinteressati, ma eventualmente solo in termini di p.a. che detiene dati presi in esame ed acquisiti dall'amministrazione precedente, su quello sostanziale l'interesse delle amministrazioni può ricavarsi solo dal corretto coinvolgimento delle stesse nell'esercizio dei poteri e dei doveri rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente;
- piuttosto, l'illegittimità del comportamento è imputabile allo stesso Comune, che ha ritenuto di fondare valutazioni di carattere prettamente urbanistico ed edilizio su dati aventi altro rilievo;
- invero, dalle considerazioni appena evidenziate emerge l'errore di fondo in cui è caduta l'amministrazione appellante, rilevante anche rispetto alle restanti censure;
- infatti, in materia va ribadita la giurisprudenza di questo Consiglio a tenore della quale l'accatastamento rappresenta una classificazione di ordine tributario, che fa stato a quegli specifici fini, senza assurgere a strumento idoneo - al di là di un mero valore indiziario - per evidenziare la reale destinazione d'uso di singole porzioni immobiliari e della relativa regolarità urbanistico-edilizia (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 177);
- ciò a maggior ragione assume rilievo nel caso di specie, laddove il Comune appellante invoca la necessità, da parte dell'interessato, di presentare, alla cessazione dell'attività, una dichiarazione di mutamento a fini di accatastamento;
- la prospettazione appare infondata, in quanto ciò che rileva è la verifica, di carattere prettamente urbanistico ed edilizio e di competenza comunale, in merito al mantenimento od all'eventuale mutamento della destinazione d'uso (accompagnato o meno da opere), a fronte dei medesimi titoli edilizi legittimanti la costruzione;
- orbene, nel caso di specie è proprio ciò di cui sono carenti gli atti comunali, dai quali non emergono elementi tali da reputare realizzato l'abusivo cambio di destinazione d'uso in contestazione;
- in linea generale, come noto, il mutamento di destinazione d'uso di un fabbricato ha per effetto il passaggio da una categoria funzionalmente autonoma dal punto di vista urbanistico ad un'altra e si traduce in un differente carico urbanistico, con la precisazione che lo stesso a volte avviene senza la realizzazione di opere a seguito del mero mutamento d'uso dell'immobile, altre volte si caratterizza per la realizzazione di quelle opere in assenza delle quali l'immobile non può soddisfare quella diversa funzionalità che comporta il trapasso da una categoria funzionalmente autonoma dal punto di vista urbanistico ad un'altra;
- di conseguenza il mutamento di destinazione d'uso riguarda, quindi, un immobile individuato e può avere corso solo nel rispetto della disciplina urbanistica vigente (cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. V , 30/06/2014 , n. 3279);

- il presupposto del mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante ai fini dell'eventuale adozione della sanzione interdittiva del cambio di destinazione non consentito, è che l'uso diverso, ovviamente attuato senza opere a ciò preordinate (nel qual caso occorre verificare altresì l'ammissibilità delle stesse), comporti un maggior peso urbanistico effettivamente incidente sul tessuto urbano;
- l'aggravio di servizi — quali, ad esempio, il pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona, il maggior numero di parcheggi nelle aree antistanti o prossime l'immobile - è l'ubi consistam del mutamento di destinazione che giustifica la repressione dell'alterazione del territorio in conseguenza dell'incremento del carico urbanistico come originariamente divisato, nella pianificazione del tessuto urbano, dall'Amministrazione locale e su queste basi, il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è soltanto quello intervenuto tra categorie funzionalmente autonome sotto il profilo urbanistico, come accade nel passaggio dalla destinazione industriale a quella commerciale (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI , 25/09/2017 , n. 4469);
- nel caso in esame nulla di tutto ciò risulta posto a fondamento della motivazione delle determinazioni contestate, né accertato in concreto a carico della parte destinataria degli atti contestati;
- infatti, la diversa destinazione viene tratta dalla mera ispezione catastale (datata 18/4/2008) e dalla successiva verifica presso il sistema di anagrafe tributaria da cui è stata ricavata la notizia della cessazione dell'attività (cfr. pagg. 2 e 3 doc n. 1, del ricorso originario), ma ciò, oltre all'irrelevanza ex sé del mero accatastamento nei termini generali sopra ricordati, nulla rileva ai fini urbanistici né dimostra l'effettivo mutamento di destinazione d'uso, facendosi riferimento ad una mera cessazione di attività (peraltro conforme), non all'avvio di un'attività difforme;
- all'opposto, in linea di fatto appare pienamente corretta la ricostruzione effettuata dal Tar, nel senso che successivamente al rilascio dell'originario titolo edilizio (n. [omissis]). rilasciato per un edificio a destinazione artigianale con annessa abitazione, l'immobile di proprietà dei ricorrenti era stato oggetto di cambio di classamento catastale, da D1 a A/2-C/2 -C/6 (ovvero da artigianale a residenziale), circostanza che induceva il Comune a ritenere che gli interessati avessero impresso all'immobile in questione un cambio di destinazione d'uso, non regolarmente assistito dal previo rilascio del necessario titolo edilizio, e, dunque, che ricorressero i presupposti per adottare gli atti impugnati;
- dall'analisi degli atti trova altresì conferma la rilevata carenza nella dimostrazione dell'effettivo abusivo mutamento di destinazione d'uso, tanto che lo stesso dato del diverso accatastamento risulta superato sulla scorta della tempestiva correzione (avvenuta in data 11 maggio 2010, come rilevato, in termini non contestati, dalla sentenza appellata);
- piuttosto, dagli stessi atti comunali e dai connessi sopralluoghi risulta emergere, rispetto alla parte destinata a laboratorio artigianale, uno stato definito di "disuso", che se da un lato riguarda la cessazione dell'attività economica in precedenza ivi svolta, dall'altro contraddice la stessa conclusione di mutamento di destinazione dell'uso stesso;
- d'altronde, l'accertato disuso esclude in radice il presupposto del mutamento di destinazione rilevante a fini urbanistico edilizio, cioè l'aumento del carico urbanistico, all'evidenza insussistente nella specie e, più in generale, in caso di "disuso";
- infine irrilevante ed infondato appare il riferimento alla legislazione regionale richiamata, la quale presuppone, nei termini in cui viene invocata, un mutamento di destinazione d'uso che allo stato il Comune non ha accertato né dimostrato;
- in definitiva risulta confermato quanto accertato dal Giudice di prime cure, nel senso che il titolo edilizio è stato originariamente rilasciato ai ricorrenti per la realizzazione di un edificio a destinazione artigianale con annessa abitazione, che l'immobile è sempre stato utilizzato dai ricorrenti conformemente alla sua destinazione d'uso e che è priva di rilievo, ai fini urbanistico edilizi in esame, l'intervenuta cessazione dell'attività artigianale nell'anno 2002, non potendosi riconnettere a tale fatto alcun automatico effetto modificativo della destinazione d'uso dell'immobile;
- neppure è ipotizzabile ritenere, come risulterebbe necessario seguendo il ragionamento comunale, che a fronte della mera cessazione economica e di fatto dell'attività produttiva sottostante, venga

meno la destinazione ad abitazione dell'altra parte del manufatto legittimato dal titolo edilizio, non risultando in ogni caso logico imporre di chiudere o variare un'abitazione legittimamente realizzata ed occupata;

- le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese di lite in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 3.000.00 (tremila\00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Sergio Santoro

IL SEGRETARIO