

Pubblicato il 15/07/2022

Sent. n. 510/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 510 del 2021, proposto da:
-OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Silva Gotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Sant'Antioco, non costituito in giudizio;

nei confronti

Gilberto Stagni, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. -OMISSIS- emessa dal Comune di Sant'Antioco con la quale viene ordinata la demolizione delle opere abusive che risultano realizzate in assenza e/o difformità dai titoli rilasciati (in particolare rispetto al Permesso di Costruire n. -OMISSIS-), viene prevista la confisca e l'applicazione della sanzione pecuniaria di euro 20 mila, per la parte che si riferisce ad abusi commessi nel fabbricato F;

di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, con particolare riferimento al verbale di accertamento del -OMISSIS- e al verbale della Polizia Municipale (sempre per la parte che si riferisce alle contestazioni relative al fabbricato F).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2022 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ordinanza n. 25 del 2021, il Comune di Sant'Antioco ha ordinato, ai diversi proprietari, la demolizione delle opere abusive, che risultavano realizzate in assenza e/o difformità dai titoli rilasciati, riguardanti l'intero complesso immobiliare ad uso residenziale, composto di 6 fabbricati, realizzato in un ambito di lottizzazione sito nello stesso Comune, in via -OMISSIS-.

2. Con il ricorso in esame i signori -OMISSIS- impugnano detta ordinanza (e il presupposto verbale di accertamento) nella sola parte in cui si riferisce ad abusi edilizi relativi alle unità immobiliari e alle aree di pertinenza di loro proprietà esclusiva.

3. Tali unità immobiliari di proprietà esclusiva fanno parte del fabbricato F e sono distribuite al piano terreno e interrato (proprietà -OMISSIS-) e al piano secondo (proprietà -OMISSIS-).

3.1 Essi concernono - più precisamente - il piano interrato (sub 170 ex 73) e relativo vano scala e il vano scala del piano secondo (sub 85).

Quanto al piano interrato, viene contestato il cambio d'uso da *"locale di sgombero e cantina"* a *"residenza"*.

Quanto al relativo vano scala, l'installazione di *"elementi in vetro-mattone che occupano l'intera finestra"*.

In relazione al vano scala posto al secondo piano, invece, viene contestata la realizzazione di un servizio igienico.

Infine, viene menzionato - tra le opere abusive - un manufatto ligneo realizzato in aderenza alla proprietà -OMISSIS- nel fabbricato F.

4. In termini generali i ricorrenti lamentano che il provvedimento ordinatorio sarebbe illegittimo per i seguenti motivi:

Illegittimo accorpamento di abusi diversissimi tra loro e, per questo, sottoposti a diversa disciplina sanzionatoria - Illegittima applicazione delle sanzioni previste dall'art. 31 del TU n. 380/2001 e dall'art. 6 della L.R. n. 23 del 1985. Vi sarebbe inoltre contraddittorietà o comunque imprecisione riguardo alla qualificazione degli abusi e non sarebbero chiare le responsabilità di ognuno dei destinatari. Non si comprenderebbe, inoltre, se sia contestata l'assenza di titolo o la difformità dal titolo (e in tal caso, quale tipo di difformità, parziale o totale) e se tali contestazioni riguardino tutte le opere descritte o solo alcune.

Infine, non sarebbe specificato se la sanzione pecuniaria di euro 20 mila (ex art. 31 del TU n. 380/2001) sia applicata singolarmente o ad ognuno dei destinatari.

4.1 In conclusione, quindi, per la tipologia degli abusi contestati ai ricorrenti, non vi sarebbero i presupposti di legge per la demolizione, né tanto meno per l'applicazione della confisca e della sanzione pecuniaria ex art. 31 del TU. n. 380/2001.

5. Nel merito delle contestate violazioni edilizie i ricorrenti sostengono:

- con riguardo al piano interrato e alla finestra del relativo vano scala: Violazione dell'art. 42 Cost., degli artt. 3, 6, 23 ter, 31 e 34 del t.u. n. 380/2001, nonché dell'art. 6 della l.r. n. 23 del 1985 - Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, per illogicità e irragionevolezza, per contraddittorietà, difetto e incongruità della motivazione: in quanto il mutamento di destinazione non sarebbe *"urbanisticamente rilevante"* ai sensi dell'art. 23 ter del TU n. 380/2001, oltretutto in assenza di nuove opere realizzate, in quanto la destinazione resterebbe sempre all'interno di quella *"residenziale"* (solo il passaggio da una all'altra delle categorie funzionali potrebbe infatti comportare un mutamento d'uso significativo);

- con riguardo alla contestazione circa l'installazione di *"elementi in vetro-mattone"* nella finestra del vano scala: che la finestra non è stata modificata, non sono cambiati i prospetti, non è cambiato nulla. Il vetro-mattone è trasparente o quanto meno consente alla luce di filtrare e, pertanto, non si comprende quale rilevanza edilizia abbia tale elemento.

- con riguardo al servizio igienico realizzato al secondo piano: Violazione dell'art. 42 Cost., degli artt. 3, 6 e 31 del t.u. n. 380/2001, nonché dell'art. 6 della l.r. n. 23 del 1985 - Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, nonché per erroneità palese del presupposto - Irragionevolezza e illogicità - Difetto e incongruità della motivazione: in quanto in realtà si tratterebbe di un vano con lavandino di servizio, senza né bidet né wc, dunque sarebbe qualificabile come servizio igienico. L'intervento sarebbe dunque totalmente non significativo e comunque irrilevante sotto il profilo edilizio, con conseguente illegittimità dell'applicazione, anche in questo caso, delle sanzioni del ripristino e della confisca, e ancor più della sanzione pecuniaria di euro 20 mila prevista dall'art. 31 del TU.

- con riguardo al manufatto in legno in aderenza al fabbricato F, di 1,69 x 0,85: Violazione dell'art. 42 Cost., degli artt. 3, 6 e 31 del t.u. n. 380/2001, nonché dell'art. 6 della l.r. n. 23 del 1985 - Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, nonché per erroneità del presupposto. irragionevolezza e illogicità - Difetto e incongruità della motivazione: in quanto si tratterebbe di un vano tecnico, completamente privo di autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto avente natura

esclusivamente servente, sicché rientrerebbe nella c.d. edilizia libera disciplinata dall'art. 6 del TU n. 380.

6. Concludevano quindi i ricorrenti chiedendo, previa sospensione, l'annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

7. Il Comune di Sant'Antioco non si è costituito in giudizio.

8. Con ordinanza cautelare n. 228 del 30 luglio 2021 il Tribunale ha accolto, in punto di *periculum in mora*, l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato.

9. Con memoria depositata in vista della trattazione del merito della causa i ricorrenti hanno insistito nelle già rassegnate conclusioni di accoglimento.

10. Alla pubblica udienza del 18 maggio 2022 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. A seguito di segnalazioni circa la realizzazione di abusi edilizi nella lottizzazione -OMISSIS-, pervenute all'ufficio comunale nel periodo maggio/luglio 2017, venivano disposti accertamenti all'esito dei quali il personale dell'ufficio tecnico, coadiuvato dalla Polizia locale, compilava il verbale di accertamento di violazione urbanistica del 3 aprile 2019 n. 9588 col quale evidenziava l'esecuzione in difformità dai titoli autorizzativi, e in particolare dal Permesso di costruire n. 14 del 29 maggio 2017, di una serie di lavori.

Tali accertamenti venivano trasmessi alla Procura della Repubblica il 4 aprile 2019 e le opere venivano sottoposte a sequestro giudiziario.

2. Seguiva l'ordinanza n. 25 del 1° aprile 2021 avente ad oggetto "*Ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi a seguito della realizzazione di opere in difformità (d)ai titoli autorizzativi rilasciati*".

3. Per quanto interessa il presente ricorso l'impugnazione dei signori -OMISSIS- è limitata alla contestazione degli abusi relativi agli immobili di loro proprietà esclusiva, facenti parte del fabbricato F, distribuiti al piano terreno e interrato (proprietà -OMISSIS-) e al piano secondo (proprietà -OMISSIS-).

3.1 Essi concernono - più precisamente - il piano interrato (-OMISSIS-) e relativo vano scala e il vano scala del piano secondo (-OMISSIS-).

In particolare vengono contestati:

- quanto al piano interrato, il cambio di destinazione d'uso da "*locale di sgombero e cantina*" a "*residenza*";

- quanto al relativo vano scala, l'installazione di "*elementi in vetro-mattone che occupano l'intera finestra*".

- la realizzazione di un servizio igienico, nel vano scala posto al secondo piano;

Nell'ordinanza comunale è contestata anche la realizzazione di un manufatto in legno, con copertura in coppi (1,69 x 0,85 x 1,74 di h) in aderenza alla proprietà -OMISSIS- nel fabbricato F.

4. Detti lavori sarebbero stati realizzati in assenza di titolo edilizio, nonché del nulla osta paesaggistico ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004.

5. I responsabili degli abusi sopra precisati venivano quindi individuati nelle persone degli odierni ricorrenti, quali rispettivi proprietari degli immobili.

6. Ad essi veniva impartito l'ordine di demolire le opere realizzate senza titolo, con ripristino dello stato dei luoghi e con avvertimento che in caso di inadempimento entro il termine di 90 giorni gli immobili e l'area circostante sarebbero stati acquisiti al patrimonio comunale, con applicazione di una sanzione pecuniaria di euro 20.000,00.

7. In relazione a quanto sopra precisato i ricorrenti lamentano, in primo luogo, l'illegittimità complessiva dell'ordine demolitorio in quanto esso accorperebbe genericamente, in un *unicum* indistinto, abusi diversissimi tra loro, di diversa qualificazione e per questo sottoposti a diversa disciplina sanzionatoria, senza neppure procedere ad una puntuale imputazione delle responsabilità e delle sanzioni.

8. L'argomento è privo di fondamento.

9. Nonostante la sua veste formale unitaria, determinata dall'esecuzione di accertamenti sull'intero complesso residenziale nei quali è emersa, come si rileva dagli atti, l'esecuzione di molteplici abusi edilizi, alcuni anche nelle parti comuni, l'ordinanza comunale impugnata è fonte di una pluralità di provvedimenti individuali e concreti, ciascuno soggettivamente riferibile ai singoli proprietari ai quali viene ordinata la demolizione, con le conseguenze previste per l'eventuale inadempimento.

Tali destinatari sono quindi chiaramente individuati per ciascuna delle opere contestate, in proprio o anche come condomini.

Si tratta cioè di un atto plurimo che, come categoria dogmatica, individua gli atti che in relazione al loro dispositivo, pur essendo formalmente unitari, sono scindibili in molteplici atti di diverso contenuto, indipendenti l'uno dall'altro e rivolti a diversi destinatari, il cui unico limite ontologico di ammissibilità è, per giurisprudenza pacifica, il divieto di commistione tra profili incompatibili tra di loro.

10. Detta preclusione non ricorre nel caso di specie, ove il Comune di Sant'Antioco ha utilizzato l'anzidetto schema provvedimentale, dopo aver individuato una pluralità di abusi in un compendio immobiliare articolato in diversi di fabbricati, procedendo, correttamente, all'individuazione – per ciascuna opera ritenuta abusiva – dei responsabili nei proprietari delle unità immobiliari, applicando poi ad essi le relative sanzioni, invero unitariamente indicate in quanto conseguenti a violazioni urbanistiche omogenee soggette alla medesima disciplina sanzionatoria ma, evidentemente, riferibili e imputabili, ciascuna, alle singole contestazioni di opere abusive.

10.1. E ciò vale a prescindere dalla eventuale possibile sanatoria successiva di alcuni abusi che potrebbero ritenersi minori, perché non comportanti realizzazione di nuovi volumi o superfici.

11. Di qui, attesa la non equivocità dell'ordinanza demolitoria lamentata dai ricorrenti, il rigetto delle censure per quanto rivolte genericamente al provvedimento impugnato.

12. Può quindi passarsi all'esame delle singole violazioni contestate.

13. Con riguardo al piano interrato (per il quale si contesta il mutamento di destinazione d'uso) e alla finestra del relativo vano scala (per la quale si contesta l'installazione di "elementi in vetro-mattone" nella finestra del vano scala), di proprietà -OMISSIS-, il Collegio osserva quanto segue.

14. La giurisprudenza ha stabilito che il mutamento di destinazione d'uso da cantina a civile abitazione, comportando il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra (da non residenziale a residenziale) rientra tra gli interventi edilizi per i quali è necessario il rilascio del permesso di costruire (cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 19 luglio 2021, n. 4999, Sezione III, 3 gennaio 2020, n. 3, Tar Liguria - Genova, Sezione I, 26 luglio 2017, n. 682).

15. In particolare il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse ove comportante – come nella specie - un aggravio del carico urbanistico, anche se realizzato senza opere edilizie, necessita del permesso di costruire ex art. 10, comma 1, lett. c), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, ed è perciò suscettibile di misure ripristinatorie (cfr. TAR Calabria, Sezione II, 27 gennaio 2022 n. 98 e giurisprudenza ivi richiamata), per l'esigenza collettiva di consentire all'ente locale di gestire in modo ordinato, equo e proporzionato i carichi urbanistici complessivamente considerati.

16. Resta dunque disatteso l'argomento del ricorrente secondo il quale il preteso mutamento di destinazione d'uso del piano interrato, non determinerebbe un mutamento "urbanisticamente rilevante".

17. In secondo luogo il ricorrente lamenta che da un lato che la contestazione dell'amministrazione sarebbe fumosa, imprecisa e generica concernendo solo "*diverse rifiniture interne affini alla residenza*", dall'altro che il proprietario non avrebbe alcun obbligo di utilizzare per i locali destinati a cantina - o comunque per i locali accessori - rifiniture deteriori rispetto a quelle dell'unità immobiliare principale.

18. Nessuno dei due argomenti è condivisibile.

19. Premesso che la destinazione d'uso di un'immobile è quella consacrata nel titolo edilizio rilasciato per la sua realizzazione (nel caso di specie "*locale di sgombero e cantina*") e non quella a cui lo stesso

è adibito in via di fatto dal proprietario, dal verbale della Polizia locale di Sant'Antioco del 3 aprile 2019 risulta che le caratteristiche edilizie del locale (portoncino blindato all'ingresso, due bagni, porte e infissi, prese elettriche distribuite in tutto il piano) hanno evidenziato la sua verosimile destinazione a fini residenziali piuttosto che a quelli originariamente assentiti.

20. L'accertamento del mutamento di destinazione d'uso per difformità rispetto al titolo abilitativo va infatti effettuato sulla base dell'individuazione di elementi univocamente significativi, propri del diverso uso cui l'immobile è destinato e non coerenti con la sua originaria destinazione.

21. Ferma restando, pertanto, la libertà del proprietario di rifinire con i materiali ritenuti più appropriati anche i locali accessori, è senz'altro vero il rilievo dell'amministrazione che la modifica dell'uso dell'immobile da cantina a residenza può essere desunta dalla realizzazione di rifiniture che, sommandosi ad ulteriori elementi - costituiti dalla presenza di 2 bagni e di arredi tipici di un'abitazione - rivela un quadro fattuale complessivamente idoneo a provare la avvenuta trasformazione dell'uso da cantina ad abitazione.

22. Di qui il rigetto anche di tali motivi.

23. L'amministrazione comunale contesta altresì l'installazione di "elementi in vetro-mattone" nella finestra del vano scala.

24. I ricorrenti ribattono che la finestra non è stata modificata e che non sono cambiati i prospetti. Essendo il vetro-mattone trasparente l'intervento realizzato non avrebbe pertanto alcuna rilevanza edilizia.

25. L'argomento è infondato.

26. La chiusura di una finestra, che avvenga o meno con vetrocemento, è un intervento straordinario che necessita un'apposita pratica edilizia volta ad accertare il rispetto della disciplina locale in materia di prospetti e facciate, nonché delle disposizioni igienico sanitarie in materia di aero-illuminazione degli ambienti.

27. Anche sotto questo profilo, dunque, risulta corretta la decisione dell'amministrazione comunale di sanzionare l'intervento edilizio posto in essere dal proprietario senza previamente munirsi di un necessario titolo edilizio.

28. L'altra questione oggetto di impugnazione riguarda il "servizio igienico" realizzato nel vano scala al secondo piano.

Nell'assunto dei ricorrenti si tratterebbe in realtà di un vano con lavandino di servizio, senza né bidet né wc, sicché, diversamente da quanto accertato dalla Polizia locale, non sarebbe configurabile quale servizio igienico non autorizzato. Si tratterebbe, cioè, di un intervento non significativo e irrilevante sotto il profilo edilizio.

29. L'argomento non merita accoglimento.

30. La realizzazione nel vano scala del fabbricato di un nuovo locale di servizio con lavandino e box doccia (non è rilevante la circostanza che non siano presenti WC e bidet), non previsto dal titolo edilizio rilasciato, costituisce infatti, evidentemente, ancorché non abbia comportato modifiche al prospetto dell'edificio, una modifica della destinazione interna di parte dell'immobile compiuta in assenza di alcun titolo, in relazione al quale deve riconoscersi quindi la legittimità dell'ordine di ripristino impartito dal Comune di Sant'Antioco.

31. L'ultima questione riguarda il riferimento, pure contenuto nell'ordinanza impugnata, ad un manufatto in legno (1,69 x 0,85 x 1,74 di h) realizzato in aderenza alla proprietà -OMISSIS- nel fabbricato F.

32. Espone parte ricorrente che si tratterebbe di un vano tecnico privo di autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto avente natura esclusivamente servente.

33. Neanche tale motivo risulta fondato.

34. Il richiamo al concetto di volume tecnico non può infatti giustificare qualsiasi incremento di volumetria rispetto a quella originariamente assentita.

La qualificazione dell'intervento in esame in termini di "volume tecnico" contrasta infatti con l'indirizzo giurisprudenziale (cui il Collegio ritiene di dare continuità) secondo cui la nozione di "volume tecnico", non computabile nella volumetria, corrisponde a un'opera priva di qualsivoglia

autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché è destinata solo a contenere, senza possibilità di alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, impianti serventi di una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima.

35. I caratteri propri del “volume tecnico” sono dunque sostanzialmente 3:

- il primo, positivo, di tipo funzionale, dovendo avere un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione;

- il secondo e il terzo negativi, ricollegati:

a) all'impossibilità di soluzioni progettuali diverse, nel senso che tali costruzioni non possono essere ubicate all'interno della parte abitativa;

b) ad un rapporto di necessaria proporzionalità che deve sussistere fra i volumi e le esigenze edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere gli impianti serventi di una costruzione principale.

36. In sostanza, si tratta di impianti necessari per l'utilizzo dell'abitazione che non possono essere in alcun modo ubicati all'interno di questa, come possono essere - e sempre in difetto dell'alternativa - quelli connessi alla condotta idrica, termica o all'ascensore e simili, i quali si risolvono in semplici interventi di trasformazione senza generare aumento alcuno di carico territoriale o di impatto visivo (cfr.: Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 507 dell'8 febbraio 2016).

37. Detta qualificazione non risulta peraltro nemmeno sostenuta da parte del ricorrente -OMISSIS-, che si limita a indicare del tutto genericamente la natura di volume tecnico del fabbricato senza dimostrare affatto la sussistenza nel caso di specie dei predetti presupposti necessari a tale qualificazione.

38. Mentre, come si evince dall'ordine di demolizione impugnato, risulta realizzata, in assenza del necessario titolo edilizio (ed anche del nulla osta paesaggistico), una struttura non precaria, con superficie pavimentata e copertura in coppi, che ha comunque determinato la creazione di nuovi volumi utili.

39. Quanto infine alla contestazione sulla sanzione pecuniaria, si deve osservare che il provvedimento impugnato, nell'indicare gli effetti del mancato adempimento all'ordine di demolizione, aggiunge che *“stante la consistenza dell'abuso sarà applicata una sanzione pari a € 20.000,00 (euro ventimila)”*, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 6 della l. r. n. 23 del 1985.

In conseguenza, ogni contestazione circa l'ammontare della sanzione e i suoi destinatari potrà essere eventualmente fatta quando tale sanzione sarà effettivamente irrogata.

40. In conclusione il ricorso si rivela infondato e va respinto.

41. La mancata costituzione del Comune di Sant'Antioco esime il Collegio dalla pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

L'ESTENSORE

Tito Aru

IL PRESIDENTE

Dante D'Alessio

IL SEGRETARIO