

Cambio destinazione d'uso senza opere: interviene il Consiglio di Stato

Senza un comprovato aumento del carico urbanistico, il mutamento di destinazione d'uso funzionale senza opere non può essere soggetto a permesso di costruire

di [Redazione tecnica](#) – 18.12.2024

Il **cambio di destinazione d'uso funzionale senza opere** necessita di titolo edilizio laddove si riscontri concretamente un aumento del carico urbanistico; diversamente un'ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi è illegittima.

Mutamento di destinazione d'uso senza opere: occhio al carico urbanistico

A spiegarlo è il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 9 dicembre 2024, n. 9823**, con la quale ha respinto l'appello di un'Amministrazione comunale in relazione a un'ordinanza di **ripristino della destinazione d'uso** da luogo di culto a laboratorio artigianale.

Secondo il Comune, i locali non ospitavano saltuariamente attività di studio e preghiera, ma erano adibiti abitualmente a luogo di preghiera comportando un aumento del carico urbanistico, quando invece la loro destinazione avrebbe dovuto essere quella di laboratorio artigianale. Per questo motivo aveva contestato un **abusivo mutamento di destinazione d'uso** in assenza di opere edilizie e aveva intimato il ripristino della destinazione d'uso assentita ex art. 31 d.P.R. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**).

La contestazione alla base del provvedimento muoveva dal rilievo che l'attività volta sarebbe stata *"sintomatica dello svolgimento dell'attività tipica del centro culturale collegato alla diffusione della religione che l'art. 72 LR 12/2005 ammette solo previo rilascio dell'apposito permesso di costruire, a prescindere da fatto che non siano necessarie opere murarie"*. Per altro, l'afflusso non sporadico di persone accertato dalla Polizia locale avrebbe comportato un aumento degli standards e, quindi, una diversa rilevanza urbanistica.

Il TAR aveva già dato ragione all'associazione, specificando che l'articolo 52, comma 3-bis, della L.R. Lombardia n. 12/2005, che richiede il rilascio del **permesso di costruire** in caso di mutamento della destinazione d'uso di un immobile finalizzato alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, va interpretato ed applicato non nel senso di ritenere il permesso di costruire necessario in ragione della sola attività religiosa esercitata nell'immobile.

In definitiva, condizione necessaria per l'operatività della norma e del potere di governo sul territorio, è il **riscontro di un effettivo e sostanziale incremento del carico urbanistico**, e non già del mero mutamento c.d. funzionale della destinazione d'uso.

Permesso di costruire e cambio di destinazione d'uso: rileva il carico urbanistico

Richiamando l'unanime indirizzo giurisprudenziale, il TAR ha rilevato come il mutamento non autorizzato di destinazione d'uso, attuato senza opere, comportasse una c.d. **variazione essenziale** sanzionabile soltanto se ed in quanto incidente sul connesso carico urbanistico, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto.

In definitiva, si è ritenuto che difettesse – nel caso di specie – "il presupposto eidetico del potere urbanistico", risultando quindi indebita la compressione delle attività svolte.

Per il Comune, invece, la decisione del TAR non sarebbe stata condivisibile, in aperto contrasto con la lettera dell'art. 52, comma 3-bis, l. r. n. 12/2005 secondo cui:

"I mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire".

Tale disposizione rimetterebbe all'Amministrazione comunale il compito di verificare preventivamente l'impatto di strutture destinate ad attrarre un numero (potenzialmente) rilevante di persone, con evidente impatto urbanistico.

Una tesi che non ha convinto Palazzo Spada: l'Associazione appellata ha realizzato un **mutamento di destinazione d'uso solo funzionale**, non accompagnato dall'esecuzione di alcuna opera dell'immobile in questione.

Aumento carico urbanistico: come accertarlo

Un primo profilo controverso riguarda gli effetti di tale mutamento, ovvero se esso abbia comportato, o meno, un'apprezzabile o significativa modifica del carico urbanistico nell'area interessata, fatto che invece non è stato provato.

Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che l'accertamento del maggior carico urbanistico, che giustifica la necessità del permesso di costruire e la corresponsione dei relativi oneri di urbanizzazione, *"assolve alla prioritaria funzione di compensare (...) la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona, con la precisazione che per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelle già esistenti"*.

L'incremento del carico urbanistico si accerta infatti in relazione ad un supposto aumento di esternalità negative, sull'area considerata, conseguente al mutamento di destinazione d'uso, rispetto agli effetti prodotti dalla destinazione precedente.

In altre parole, non è affatto scontato che il mutamento funzionale produca di per sé una variazione del carico urbanistico (specie se non si ha adeguata contezza del dato iniziale di raffronto), e soprattutto che la produca *in peius*.

Mutamento destinazione d'uso senza opere: quando non serve titolo edilizio

Anche la giurisprudenza che ritiene che un mutamento funzionale tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee incida in quanto tale sul carico urbanistico, richiedendo che il maggiore impatto così presunto sia comunque *"da valutare in relazione ai servizi e agli standard ivi esistenti"*:

- l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, nella sentenza n. 22 del 2021, ha espressamente indicato alcuni indici di mutamento del carico urbanistico in elementi non presuntivi, ma differenziali, richiedendo che *"l'aumentato carico urbanistico"* si manifesti *"in termini di riduzione dei servizi pubblici, sovraffollamento, aumento del traffico"*.
- la sentenza n. 7261/2023 ha chiarito che *"per aumento del carico urbanistico deve intendersi tanto la necessità di dotare l'area di nuove opere di urbanizzazione, quanto l'esigenza di utilizzare più intensamente quelli esistenti"*.
- la sentenza n. 3803/2020 ha chiarito che *"ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. a), del D.P.R. n. 380 del 2001, il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato e attuato (come nella specie) senza opere:*
 - *dà luogo a una c.d. variazione essenziale sanzionabile, se e in quanto implichi una modifica degli standards previsti dal D.M. 2 aprile 1968, ossia dei carichi urbanistici relativi a ciascuna delle categorie urbanistiche individuate nella fonte normativa statale in cui si ripartisce la c.d. zonizzazione del territorio;*
 - *in caso contrario, non essendo stata realizzata alcuna opera edilizia né alcuna trasformazione rilevante, il mutamento d'uso costituisce espressione della facoltà di godimento, quale concreta proiezione dello ius utendi, spettante al proprietario o a colui che a titolo a godere del bene"*.

Il punto di equilibrio di tale delicato bilanciamento risiede proprio nella valutazione dell'impatto urbanistico del mutamento funzionale. Una volta accertato che non risulta accertato che il mutamento funzionale della destinazione d'uso abbia prodotto alcun significativo mutamento di carico urbanistico sull'area interessata, si pone il problema del regime della relativa attività e del titolo della stessa.

In base alla pacifica giurisprudenza che si è poco sopra richiamata, è attività lecita, e **non richiede alcun particolare titolo edilizio**.

L'appello è stato quindi respinto: non si può applicare al caso in esame l'art. 52, comma 3-bis, l. r. Lombardia n. 12/2005, secondo cui *"I mutamenti di destinazione d'uso di immobili, anche non comportanti la realizzazione di opere edilizie, finalizzati alla creazione di luoghi di culto e luoghi destinati a centri sociali, sono assoggettati a permesso di costruire"*, perché non è stato accertato alcun aumento del carico urbanistico.