TAR Liguria - Sentenza n. 1066/2026

Sezione Seconda - camera di consiglio dell'8 luglio 2026 - monolocale di 25,30 mq e art. 24, commi 5-bis e 5-ter, DPR 380/2001

Pubblicato il 14/09/2026

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Luca Morbelli, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere

Liliana Felleti, Primo Referendario, Estensore

per l'annullamento del provvedimento prot. n. 11635 del 28.3.2025, recante il divieto di eseguire l'intervento di cui alla S.C.I.A. edilizia n. 13 del 26.2.2025, avente ad oggetto la ristrutturazione di un'unità immobiliare con cambio di destinazione d'uso da locale commerciale ad appartamento;

sul ricorso numero di registro generale 630 del 2025, proposto da Nicoletta Campani, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico Lertora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Pietra Ligure, in persona del Sindaco pro tempore , rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Vallerga, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pietra Ligure;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2026, la dott.ssa Liliana Felleti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 5 maggio 2025 e depositato il 16 maggio 2025 la signora Nicoletta Campani ha impugnato il provvedimento prot. n. 11635 del 28 marzo 2025, con cui il Comune di Pietra Ligure le ha vietato l'esecuzione dell'intervento edilizio di cui alla S.C.I.A. n. 13 del 26 febbraio 2025.

La ricorrente ha articolato i seguenti motivi:

I) Violazione degli artt. 4, 22, 23, 24 e 25 del d.p.r. n. 380/2001. Violazione dell'art. 10, comma 2, del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020. Violazione dell'art. 3 del D.M. Sanità 5 luglio 1975. Violazione degli artt. 1, 3 e 19 della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 11 delle preleggi. Violazione dell'art. 11.2 delle N.T.A. del P.R.G. Violazione dell'art. 86 del regolamento edilizio comunale. Violazione degli artt. 42 e 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti. Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta . L'atto avversato si fonderebbe illegittimamente sull'art. 3 del D.M. Sanità 5 luglio 1975, giacché:

- l'immobile sarebbe stato edificato prima dell'entrata in vigore del decreto ministeriale, che, quindi, non sarebbe applicabile, sia per il principio di irretroattività, sia in forza dell'art. 10, comma 2, del d.l. n. 76/2020, essendo il fabbricato situato in zona assimilabile alla "B". In particolare, l'interpretazione comunale secondo cui la norma del 2020 non riguarderebbe i locali oggetto di trasformazione in unità abitative, come quello in discussione, contrasterebbe con i criteri esegetici letterale e sistematico,

perché l'art. 10, comma 2, cit. escluderebbe i requisiti ordinari di altezza ed igienico-sanitari per tutti gli edifici preesistenti ubicati nelle zone "A" e "B";

- le opere progettate ricadrebbero anche sotto l'egida legittimante della recente disciplina di cui all'art. 24, commi 5- bis e 5- ter , del d.p.r. n. 380/2001, il cui ambito operativo, contrariamente alla tesi civica, non sarebbe limitato a parti di unità immobiliari, poste all'interno di edifici storici e per le quali venga recuperato un uso abitativo già presente in passato;

- l'Amministrazione comunale non potrebbe opporre problematiche inerenti ai requisiti igienico-sanitari, trattandosi di elementi estranei ai profili urbanistico-edilizi.

II) Violazione degli artt. 4, 22, 23, 24 e 25 del d.p.r. n. 380/2001. Violazione degli artt. 1, 3 e 19 della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 15 delle N.T.A. del piano di bacino. Violazione degli artt. 42 e 97 Cost. Eccesso di potere per omessa e/o erronea applicazione della D.G.R. n. 848 del 2003 e della D.G.R. n. 723 del 2013. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti. Eccesso di potere per violazione di un autolimite, per illogicità estrinseca ed intrinseca e per ingiustizia grave e manifesta. Violazione dei principi del contraddittorio e di ragionevolezza . L'ordine inibitorio addurrebbe per la prima volta il mancato rispetto del piano di bacino, senza aver esplicitato tale motivo ostativo nella fase endoprocedimentale attivata dalla stessa Amministrazione. Inoltre, l'edificio si collocherebbe in fascia di inondabilità "B", con conseguente ammissibilità in via generale dei cambi di destinazione d'uso. In ogni caso, anche se il fabbricato si trovasse in fascia "A", come ritenuto dal Comune, l'intervento sarebbe consentito ai sensi dell'art. 15, comma 2, delle N.T.A. del piano di bacino, il quale vieta unicamente le variazioni di destinazione incrementanti il carico insediativo: a ben vedere, infatti, il mutamento della categoria funzionale da commerciale a residenziale, con approntamento di un alloggio monostanza, diminuirebbe il peso insediativo; in aggiunta, il cambio sarebbe praticabile in quanto rientrante nella casistica di cui al § 4 dell'allegato alla D.G.R. n. 848/2003, confermata dalla D.G.R. n. 723/2013, poiché il locale fa parte di un edificio a prevalente destinazione abitativa.

Il Comune di Pietra Ligure si è costituito in resistenza, difendendo la piena legittimità del provvedimento gravato ed instando per la reiezione dell'impugnativa.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., insistendo nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La signora Nicoletta Campani contesta il provvedimento con cui il Comune di Pietra Ligure le ha vietato di realizzare un intervento edilizio oggetto di segnalazione certificata di inizio attività, consistente nella ristrutturazione di un'unità immobiliare ad uso commerciale, posta al piano rialzato di un edificio costruito nel 1970, al fine di trasformarla in un monolocale con angolo cottura, con connesso passaggio alla destinazione residenziale.

L'inibizione della S.C.I.A. edilizia si fonda su due ordini di ragioni: i) il locale ha una superficie inferiore a 28 mq., ossia alla dimensione minima prescritta dall'art. 3 del D.M. Sanità 5 luglio 1975 per l'alloggio monostanza per una persona; ii) il fabbricato è collocato in fascia di pericolosità "A" del piano di bacino della Provincia di Savona, nella quale, ai sensi dell'art. 15 delle N.T.A., non sono ammessi i cambi di destinazione d'uso che aumentino il carico insediativo.

2. Il primo motivo del ricorso merita condivisione, nei sensi di cui in appresso.

Il D.M. Sanità 5 luglio 1975 stabilisce i requisiti minimi di altezza ed igienico-sanitari dei locali di abitazione. Per quanto qui interessa, ai sensi dell'art. 3 del decreto " l'alloggio monostanza, per una persona, deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, non inferiore a mq. 28, e non

inferiore a mq. 38, se per due persone ”.

Nelle more della ridefinizione dei requisiti igienico-sanitari degli edifici, prefigurata dall’art. 20, comma 1-bis , del d.p.r. n. 380/2001, la normativa vigente contempla talune ipotesi nelle quali è consentito non rispettare i parametri dettati dal D.M. 5 luglio 1975.

Segnatamente, ai sensi dell’art. 10, comma 2, del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, i requisiti fissati dal D.M. 5 luglio 1975 non si applicano agli immobili realizzati prima della data di entrata in vigore del decreto ed ubicati nelle zone “A” o “B”, o in zone a queste assimilabili.

Inoltre, in virtù degli artt. 24, commi 5- bis e 5- ter , del d.p.r. n. 380/2001, i parametri dimensionali ordinari possono essere derogati per locali con altezza minima interna ridotta fino a 2,40 m. (anziché 2,70 m.) e per alloggi monostanza con superficie, comprensiva dei servizi, ridotta fino a 20 mq. per una persona (anziché 28 mq.) e fino a 28 mq. per due persone (anziché 38 mq.), sulla scorta di un’asseverazione di conformità igienico-sanitaria del progettista. La suddetta asseverazione può essere resa in presenza di una condizione tassativa e di due condizioni fra loro alternative (c.d. deroga condizionata):

i) occorre necessariamente rispettare il requisito dell’adattabilità di cui al D.M. n. 236 del 14 giugno 1989, che consiste nella possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito, a costi limitati, per renderlo completamente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale;

ii) i locali devono essere creati o modificati nell’ambito di un intervento di recupero edilizio che interessi l’intero edificio, migliorando le caratteristiche igienico-sanitarie rispetto allo stato di partenza (comma 5-ter , lett. a); in alternativa, l’alloggio dev’essere ristrutturato con soluzioni atte a garantire idonee condizioni igienico-sanitarie, quali l’ampliamento della superficie (se fattibile) o l’incremento della ventilazione naturale (comma 5- ter , lett. b).

2.1. Tanto premesso, si può soprassedere allo scrutinio della questione concernente la sfera di operatività dell’art. 10, comma 2, del d.l. n. 76/2020, vale a dire se la norma escluda i requisiti di cui al D.M. Sanità 5 luglio 1975 anche nel caso di mutamento della destinazione d’uso di un locale preesistente da non abitativa a residenziale (in senso affermativo cfr. Cons. St., sez. II, 9 maggio 2024, n. 4191, in obiter dictum ; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 5 febbraio 2026, n. 229; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 24 maggio 2023, n. 1190; per l’interpretazione restrittiva v. T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 26 marzo 2026, n. 557; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 3 giugno 2021, n. 1365).

Ciò in quanto la disciplina sull’agibilità in deroga di cui agli artt. 24, commi 5- bis e 5- ter , del d.p.r. n. 380/2001, introdotti dal d.l. n. 69/2024 (c.d. “salvacasa”), è senza dubbio applicabile anche nelle ipotesi di trasformazione di locali aventi funzione non residenziale in unità abitative (in tal senso cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, 13 giugno 2025, n. 693).

Invero, con tale deroga agli standard dimensionali il legislatore ha inteso incentivare il recupero e rinnovo del patrimonio edilizio esistente, in modo da limitare il consumo di suolo e, contestualmente, consentire ad ampie fasce di popolazione l’accesso a soluzioni abitative a prezzi contenuti. Come osservato dai primi commentatori, grazie ai nuovi parametri derogatori è diventato più facile realizzare ristrutturazioni con cambio d’uso di locali originariamente non abitabili, a patto di tutelare la salute degli occupanti l’alloggio mediante sistemi che garantiscano comunque adeguate condizioni igienico-sanitarie.

Sotto il profilo della littera legis , le disposizioni in esame non recano alcuna delle limitazioni di operatività opposte dall’Amministrazione civica, id est l’asserita applicabilità solo a porzioni di unità immobiliari, le quali siano inserite in fabbricati storici ed abbiano un pregresso utilizzo abitativo. Al contrario, il riferimento all’ “ alloggio monostanza ” contenuto nel comma 5- bis , lett. b), rende palese che la norma riguarda proprio la fattispecie del monolocale di cui si controverte nel presente giudizio.

Inoltre, l'insussistenza dei limiti indicati dalla resistente trova conferma nei lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 69/2024. In particolare, nel dossier del Senato la derogabilità dei requisiti igienico-sanitari non viene legata ai presupposti enunciati dall'ente locale, bensì, da un lato, alla " presenza di fattori prestazionali c.d. compensativi quali, tra l'altro, il mantenimento di un'adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre e, in generale, di un adeguato benessere microclimatico "; dall'altro lato, alla possibilità di adattare gli immobili " alle necessità delle persone con ridotta o impedita capacità motoria, garantendo il soddisfacimento dei requisiti previsti dalle norme relative alla accessibilità " (v. doc. 20 ricorrente).

Infine, non appare significativo il richiamo operato dal Comune alle linee guida del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 gennaio 2025, le quali individuano la ratio della disciplina speciale nella semplificazione del recupero di spazi e locali " soprattutto di edilizia storica, che possono essere riconvertiti ad uso abitativo ", ma non ne escludono affatto l'applicabilità agli immobili preesistenti non di risalente datazione e già adibiti ad impieghi non residenziali.

2.2. Non può assumere rilievo l'obiezione spiegata in giudizio dalla difesa civica secondo cui la soluzione progettuale della ricorrente non soddisferebbe la condizione di cui all'art. 24, comma 5- ter , lett. b), del d.p.r. n. 380/2001.

Come sancito dalla giurisprudenza, infatti, risulta inammissibile il tentativo di integrazione postuma del provvedimento in sede giudiziale, mediante atti processuali o scritti difensivi, giacché la motivazione costituisce il contenuto ineliminabile della decisione amministrativa e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile (cfr., ex multis , Cons. St., sez. V, 29 aprile 2025, n. 3632; Cons. St., sez. VII, 7 agosto 2023, n. 7583; T.A.R. Liguria, sez. II, 11 giugno 2026, n. 790; T.A.R. Liguria, sez. I, 26 gennaio 2026, n. 95; T.A.R. Liguria, sez. I, 20 gennaio 2026, n. 57; T.A.R. Liguria, sez. I, 31 luglio 2025, n. 942).

Peraltro, come evidenziato dalla deducente, il progetto di ristrutturazione del monolocale, che ha una superficie di 25,30 mq. (ossia poco inferiore a quella standard di 28 mq. per una persona), è conforme alla normativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche e prevede l'incremento dell'aerazione naturale tramite la modifica dei serramenti e l'aumento della superficie finestrata apribile, così da ottenere un adeguato ricambio d'aria (v. relazione tecnica, dichiarazione sul superamento delle barriere architettoniche e tavole allegate alla S.C.I.A., sub doc. 3 ricorrente).

3. Il secondo mezzo coglie nel segno, nei termini che di seguito si espongono.

Dalla carta delle aree inondabili del Torrente Maremola, allegata al piano di bacino, emerge che il fabbricato di cui è causa insiste in fascia di inondabilità "A" (colorata in rosso: v. doc. 10 resistente). Pertanto, trova applicazione l'art. 15, comma 2, delle norme di attuazione del piano, in base al quale gli interventi di ristrutturazione edilizia sono consentiti a patto che ricadano negli ambiti di tessuto urbano consolidato e che, se comportanti cambi di destinazione d'uso, non aumentino il carico insediativo neanche temporaneo, fermo restando l'obbligo di adottare le misure di protezione civile previste nello stesso piano di bacino e nei piani comunali di protezione civile.

Orbene, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), del R.R. n. 1/2025 (che ha positivizzato i criteri interpretativi di cui all'allegato alla D.G.R. n. 848/2003: doc. 8 ricorrente), gli ambiti di tessuto urbano consolidato sono parti di territorio edificate, o da completare mediante interventi di integrazione urbanistico-edilizia, che coincidono con le zone omogenee di tipo "A" e di tipo "B" di cui al D.M. 2 aprile 1968. Nel caso in esame l'immobile è situato in zona "TB" (litoranea turistico-balneare), la quale, data la sua densità edilizia, è assimilata ad una zona "B", come certificato dal Comune (doc. 6 ricorrente).

Secondo l'art. 3, comma 1, lett. i), del R.R. n. 1/2025 si ha aumento del carico insediativo in presenza di un " incremento significativo (individuabile indicativamente come superiore al 20%) del numero di abitanti, di addetti o di utenti di immobili esistenti che determini, come conseguenza, un maggior fabbisogno di standard urbanistici ", precisandosi che, ai fini dell'applicazione dei piani di bacino, " non

comportano aumento del carico insediativo i cambi di destinazione d'uso di porzioni limitate di un edificio esistente (quali utilizzo sottotetti e frazionamenti interni) ".

Inoltre, per stabilire se l'intervento edilizio proposto dal privato aumenti o meno il carico insediativo occorre considerare la destinazione risultante dallo stato legittimo dell'immobile ex art. 9- bis , comma 1- bis , del d.p.r. n. 380/2001. Pertanto, diversamente da quanto ventilato dalla difesa pubblica, non va fatto riferimento alla destinazione a magazzino prevista nel progetto autorizzato con la licenza edilizia del 19 febbraio 1970 (doc. 12 ricorrente): infatti, l'intervenuta realizzazione di un locale commerciale, in difformità dal titolo originario, è stata condonata con la concessione edilizia in sanatoria del 9 novembre 1995 (docc. 15-16 ricorrente).

Dunque, alla stregua delle tracciate coordinate ermeneutiche, la trasformazione dell'unità immobiliare da locale commerciale ad insediamento residenziale monostanza, senza aumento superficiario, non appare foriera di un incremento del carico insediativo. Infatti, mentre l'esercizio commerciale, che già di per sé ha almeno un addetto fisso, genera un flusso continuo di clienti e fornitori durante il giorno, con via vai di persone e relativo traffico viabilistico, il monolocale di 25,30 mq. è atto ad ospitare un solo abitante, dovendo pertanto ragionevolmente escludersi che attragga un maggior numero di persone in loco . Sicché, sebbene l'utilizzo dell'alloggio sia esteso anche alle ore notturne, il passaggio alla destinazione residenziale verosimilmente comporterà la riduzione della presenza antropica nell'arco delle ventiquattro ore e, comunque, non indurrà variazioni in aumento in misura superiore al 20%: pertanto, il cambiamento della categoria funzionale non accrescerà i fattori di rischio connessi all'ubicazione dell'edificio in fascia di inondabilità "A" (per un caso simile cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 20 aprile 2017, n. 350).

4. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa fondato e va, quindi, accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

5. In considerazione della parziale novità delle questioni trattate, le spese di lite possono essere compensate tra le parti, fatta eccezione per l'importo versato a titolo di contributo unificato, che dovrà essere rimborsato alla ricorrente vittoriosa dall'Amministrazione civica soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate; rifusione del contributo unificato a carico del Comune di Pietra Ligure.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE

IL SEGRETARIO

Liliana Felleti

tecnicopubblico.it