

Titolo edilizio necessario per la trasformazione di un immobile da garage ad abitazione

di Michela Pignatelli

Data di pubblicazione: 14-10-2026

1. Come ricordato dalla Corte costituzionale, nella sentenza 16 marzo 2023, n. 42, la norma prevede «una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (cosiddetto silenzio-rigetto) e non come mera inerzia nel provvedere (cosiddetto silenzio-inadempimento)»: il “silenzio-rigetto”, in una simile situazione, è giustificato dalla necessità di difendere il corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, dall'esigenza d'individuare tempi certi per la conclusione del procedimento di sanatoria (durante il quale l'eventuale procedimento penale avviato rimane sospeso), nonché per dare al privato un rapido accesso al giudice al fine di ottenere riconoscimento delle proprie ragioni;
2. Si tratta di un intervento per il quale occorre ottenere il permesso di costruire, in quanto, secondo una giurisprudenza consolidata, «non è possibile ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage in un locale abitabile, in quanto, a differenza dell'ipotesi in cui il garage venga trasformato - con o senza opere - in magazzino o deposito, rimanendo quindi spazio accessorio, senza permanenza di persone, la trasformazione in vano destinato alla residenza, anche a tralasciare i profili igienico-sanitari di abitabilità, si configura come un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria autorizzate con l'originario permesso di costruire» (Cons. Stato, sez. VII, 8 ottobre 2025, n. 7884, e precedenti ivi citati).

Guida alla lettura

Con la sentenza in rassegna, la II Sezione del Consiglio di Stato ha statuito che **il titolo edilizio necessario ai fini della trasformazione di un garage in abitazione è costituito dal permesso di costruire** e che, quindi, ai fini della regolarizzazione urbanistica **non è sufficiente la Scia**.

La vicenda trae origine dall'impugnazione, da parte del privato, dell'ordine di demolizione concernente un manufatto di nuova costruzione, realizzato mediante trasformazione della superficie accessoria di un immobile, in superficie utile. Nelle more del termine di 90 giorni per l'esecuzione dell'ordine di demolizione, la proprietà presentava, mediante SCIA, istanza di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

Il Tribunale amministrativo competente rigettava il gravame, ritenendo che ai fini della trasformazione di un garage in abitazione, la segnalazione certificata di inizio attività non fosse titolo edilizio idoneo.

Il proprietario investiva, quindi, della questione il Consiglio di Stato che, nel confermare la

statuizione di primo grado, chiariva il titolo edilizio richiesto ai fini della ricordata trasformazione.

Il Collegio, nel decidere la questione ha, innanzitutto, ribadito la **natura del silenzio serbato dall'amministrazione sull'accertamento di conformità ex art. 36 D.P.R. n. 380/2001**. Nello specifico, e come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 42/2023, il silenzio sull'istanza di accertamento di conformità **non ha natura di assenso** e, quindi, di provvedimento legalmente tipizzato favorevole al privato, ma di **silenzio – diniego**. Con la conseguenza, anche ai fini dell'ammissibilità e della procedibilità del ricorso, della **necessaria impugnazione del provvedimento tacito al fine di evitare la stabilizzazione del provvedimento**.

In ogni caso, il Collegio ha chiarito che l'intervento realizzato, vale a dire la trasformazione di una superficie accessoria in superficie utili comporti la necessità del permesso di costruire, trattandosi di **nuova costruzione**.

Sulla questione, giova evidenziare che **il cambio da superficie accessoria, a superficie utile, anche nelle ipotesi in cui avvenga senza opere, richiede il permesso di costruire**.

Ciò in ragione del fatto che **la conversione in oggetto determina sempre un aggravio urbanistico, derivante dall'aumento di capacità insediativa e di pressione antropica sull'area**. Ne consegue che configura intervento rilevante e soggetto a permesso di costruire la trasformazione di spazi accessori, o pertinenziali, di un'unità verso quelle categorie primarie definite nell'articolo 23-ter comma 1 del D.P.R. 380/01, anche qualora effettuati senza opere. In estrema sintesi, gli spazi o superfici autorizzati ad uso accessorio non rappresentano una autonoma categoria urbanisticamente rilevante: più precisamente, essi non esistono come carico urbanistico legittimato, pertanto non possono giustificare la creazione virtuale di nuovi carichi urbanistici. La loro natura accessoria li caratterizza come spazi urbanisticamente non rilevanti, mentre la loro trasformazione in superfici utili provoca la creazione di un carico insediativo assente prima, e pertanto, rappresenta una sorta di nuova costruzione entro sagoma esistente, assoggettata al più alto titolo abilitativo edilizio del permesso di costruire.

Pertanto, la Sezione, in applicazione dell'indirizzo consolidato in materia ha statuito che: ***“Si tratta di un intervento per il quale occorre ottenere il permesso di costruire, in quanto, non è possibile ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage in un locale abitabile, in quanto, a differenza dell'ipotesi in cui il garage venga trasformato - con o senza opere - in magazzino o deposito, rimanendo quindi spazio accessorio, senza permanenza di persone, la trasformazione in vano destinato alla residenza, anche a tralasciare i profili igienico-sanitari di abitabilità, si configura come un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria autorizzate con l'originario permesso di costruire”***.

Pubblicato il 03/08/2026

N. 06212/2026REG.PROV.COLL.

N. 08593/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8593 del 2025, proposto da Nadia Bonopera, rappresentata e difesa dall'avvocato Mauro Mengucci, con domicilio digitale come da p.e.c. da registri di giustizia;

contro

comune di Pesaro, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocata Isabella Gattini, con domicilio digitale come da p.e.c. da registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, 13 marzo 2025, n. 172, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Pesaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2026 il consigliere Alessandro Enrico Basilico e viste le conclusioni scritte delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante impugna la sentenza che ha respinto il ricorso contro l'ordinanza di demolizione, e gli atti presupposti, emessa in relazione a un immobile di sua proprietà.

2. I fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comunque dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti.

2.1. Con permesso di costruire in sanatoria n. 12179 del 13 giugno 2007 è stato condonato un garage di proprietà dell'appellante e di pertinenza della sua abitazione.

2.2. Con denuncia di inizio attività n. 626 del 22 maggio 2007, poi integrata il 3 settembre 2007, l'interessata ha dichiarato che avrebbe proceduto alla "semidemolizione" del fabbricato, di cui sarebbero stati conservati i pilastri, mentre le pareti sarebbero state realizzate in muratura (in luogo della lamiera di alluminio preesistente), la copertura con solaio con strato di guaina catramata e manto di tegole portoghesi (invece della precedente copertura in laminato di alluminio), la pavimentazione di klincher monocottura (invece del precedente pavimento in battuto di cemento).

2.3. Tuttavia, con verbale n. 22 del 28 novembre 2011, redatto all'esito di un sopralluogo, è stata contestata la realizzazione di una nuova costruzione autonoma di tipo abitativo, mediante trasformazione da accessoria a utile della superficie esistente al piano terra, nonché creazione di una nuova superficie utile al piano primo mediante inserimento di un nuovo solaio, con modifiche interne e prospettiche.

2.4. Previo invio della comunicazione di avvio del procedimento (con nota prot. 4628 del 24 gennaio 2012), il comune di Pesaro, visto il verbale n. 22 del 2011, con ordinanza n. 825 del 12 giugno 2012 ha ingiunto all'appellante la demolizione dell'edificio di due piani fuori terra, destinato a uso abitativo, costruito previa demolizione del preesistente garage condonato.

Secondo l'amministrazione, si tratterebbe di una "nuova costruzione" realizzata in totale difformità dalla DIA e in violazione delle prescrizioni dello strumento urbanistico generale, le quali nella zona non consentono l'incremento del carico urbanistico mediante realizzazione di nuove superfici utili. I lavori sarebbero in contrasto anche con le prescrizioni del regolamento edilizio, perché i locali non hanno i requisiti tecnici minimi di abitabilità.

2.5. L'interessata ha impugnato l'ordinanza n. 825 del 2012 e il verbale n. 22 del 2011 dinanzi al T.a.r. per le Marche, deducendo, con un unico motivo, i seguenti profili di illegittimità (esposti da p. 5 a p. 13 del ricorso): eccesso di potere per errata applicazione dell'art. 31, comma 1, D.P.R. n. 380/2001 e successive modificazioni ed integrazioni; violazione di legge e, segnatamente, dell'art. 3 della legge n. 380/2001, come integrato e modificato; difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

2.6. Con ordinanza n. 545 del 23 novembre 2012, il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare. Il provvedimento è stato impugnato dinanzi al Consiglio di Stato che, con ordinanza n. 1004

del 20 marzo 2013, ha respinto l'appello cautelare.

2.7. Nel corso del giudizio di primo grado, il 24 marzo 2016 la ricorrente ha presentato un'istanza di accertamento di conformità delle opere, rispetto alla quale il comune ha comunicato l'avvio del procedimento con nota prot. 32885 del 7 aprile 2016.

3. Con sentenza 13 marzo 2025, n. 172, il T.a.r. per le Marche ha respinto il ricorso, compensando le spese di lite, in quanto ha ritenuto che:

- a) sull'istanza di accertamento di conformità si sarebbe formato il silenzio diniego;
- b) gli interventi realmente effettuati sarebbero del tutto diversi da quelli previsti dal titolo edilizio;
- c) nella zona in cui si trova l'immobile, non sarebbero ammessi interventi che determinino un incremento del carico urbanistico, qual è quello in questione;
- d) non sarebbe urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage a civile abitazione e richiederebbe il permesso di costruire, a prescindere dal fatto che la trasformazione avvenga con o senza opere;
- e) l'intervento realizzato contrasterebbe anche con le norme del regolamento edilizio per ciò che concerne la mancanza delle caratteristiche minime che devono avere i locali al fine della loro abitabilità.

4. L'interessata ha proposto appello contro la decisione, chiedendo la concessione di misure cautelari.

4.1. Il gravame si fonda sui seguenti motivi (esposti da p. 7 a p. 19):

I. Violazione del legittimo affidamento, obblighi di buona fede, di protezione e di informazione in ossequio agli artt. 1175 c.c. (correttezza), 1176 c.c. (diligenza) e 1337 c.c. (buona fede).

II. Violazione di legge e segnatamente dell'articolo 3 della legge n. 380/2001 come integrato e modificato; Eccesso di potere per errata applicazione dell'art. 31 legge n. 47/1985, difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

III. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità.

4.2. Nel giudizio di secondo grado si è costituito il comune di Pesaro, chiedendo il rigetto dell'appello.

4.3. In vista della camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, entrambe le parti hanno depositato una memoria, l'amministrazione in data 27 novembre 2025 e l'appellante il successivo giorno 28.

4.4. Con ordinanza n. 4338 del 2 dicembre 2025, l'istanza cautelare è stata respinta, con condanna dell'appellante al pagamento, in favore del comune di Pesaro, delle spese della fase, liquidate in euro 2.000 (duemila/00).

4.5. Nel prosieguo del giudizio, l'appellante e l'amministrazione hanno depositato memorie, rispettivamente, il 20 e il 22 maggio 2026. L'interessata ha anche replicato alle argomentazioni dell'ente con uno scritto depositato il 29 maggio 2026.

4.6. All'udienza pubblica del 23 giugno 2026 la causa è passata in decisione.

5. Con il primo motivo di appello si deduce che, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., sull'istanza di sanatoria dell'abuso si sarebbe formato il silenzio assenso, anche perché il comune, nell'avviso di avvio del procedimento, ha richiamato l'art. 20 della legge n. 241 del 1990, così ingenerando un legittimo affidamento circa l'applicazione di quel regime.

6. Il motivo è sia inammissibile, sia infondato.

6.1. La censura è inammissibile – per violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a. - perché non era stata sollevata nel giudizio di primo grado, il quale aveva a oggetto solo l'ordinanza di demolizione (come eccepito dal comune già nella memoria del 27 novembre 2025, p. 2-3, e come rilevato nell'ordinanza n. 4338 del 2025).

In ogni caso, nel merito, essa non può trovare accoglimento.

6.2. È infatti pacifico – e comunque risulta dagli atti – che l'appellante ha chiesto il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 del testo unico dell'edilizia approvato con d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Il procedimento è quindi disciplinato dal comma 3 del medesimo articolo, secondo cui l'amministrazione si pronuncia sull'istanza entro sessanta giorni «*decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata*».

Come ricordato dalla Corte costituzionale, nella sentenza 16 marzo 2023, n. 42, la norma prevede «*una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (cosiddetto silenzio-rigetto) e non come mera inerzia nel provvedere (cosiddetto silenzio-inadempimento)*»: il "silenzio-rigetto", in una simile situazione, è giustificato dalla necessità di difendere il corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, dall'esigenza d'individuare tempi certi per la conclusione del procedimento di sanatoria (durante il quale l'eventuale procedimento penale avviato rimane sospeso), nonché per dare al privato un rapido accesso al giudice al fine di ottenere riconoscimento delle proprie ragioni.

Nel caso di specie, dunque, sull'istanza presentata il 25 marzo 2016 si è formato il silenzio-rigetto (come peraltro eccepito dal comune nella memoria depositata in primo grado il 15 novembre 2024, p. 12-13) e, di conseguenza, è venuto meno l'effetto sospensivo connesso alla presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, con riespansione dell'efficacia dell'ordinanza di demolizione.

6.3. Non conduce a una conclusione diversa il fatto, invocato dall'appellante, che nella

comunicazione di avvio del procedimento sia citato l'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001. A ben vedere, infatti, il riferimento contenuto nella nota del comune prot. 32885 del 7 aprile 2016 è rivolto solo al comma 2 dell'art. 20, secondo cui lo sportello unico dell'edilizia comunica entro dieci giorni al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento e l'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.

Il richiamo a questa disposizione non poteva quindi essere ragionevolmente inteso come volto a prefigurare l'applicazione di un determinato regime, ma unicamente come diretto a ricordare il fondamento normativo in base al quale l'amministrazione stava comunicando l'avvio del procedimento (come confermato, peraltro, dal fatto che, insieme all'art. 20, comma 2, del t.u. dell'edilizia era citato anche l'art. 8 della legge n. 241 del 1990, che appunto disciplina modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento).

Si aggiunga che, comunque, il giudice amministrativo ha la potestà di valutare gli atti sottoposti al suo giudizio sulla base degli elementi sostanziali, a prescindere dal nome o dalla qualificazione datane dalle parti (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 23 luglio 2025, n. 6538): pertanto, rispetto alla fattispecie in esame, risulta assorbente il dato "sostanziale" che l'istanza è stata presentata ai sensi dell'art. 36 del t.u. dell'edilizia e che su simili domande si può formare – e qui si è formato – il silenzio-rigetto.

7. Con il secondo motivo si deduce che, diversamente da quanto ritenuto dal T.a.r., i lavori realizzati non avrebbero dato luogo a una "nuova costruzione", bensì a una "ristrutturazione edilizia", in quanto non avrebbero comportato una modifica della volumetria, della superficie di ingombro e dell'altezza. Inoltre, il cambio di destinazione sarebbe già stato assentito mediante il condono.

8. Il motivo è infondato.

8.1. In primo luogo, occorre rilevare che il provvedimento è "plurimotivato", con la conseguenza che è sufficiente accertare la sussistenza di una delle ragioni addotte dall'amministrazione perché esso possa comunque ritenersi giustificato (tra le più recenti, Cons. Stato, sez. II, 11 maggio 2026, n. 3672).

Infatti, la demolizione è stata ingiunta sia perché l'intervento è stato considerato una "nuova costruzione" non ammessa dallo strumento urbanistico, sia perché i locali non hanno i requisiti di abitabilità stabiliti dal regolamento edilizio comunale. Quest'ultimo rilievo non è stato specificamente contestato con il ricorso di primo grado ed è di per sé idoneo e sufficiente a giustificare l'ordine di ripristino (come già affermato dal T.a.r. nonché nell'ordinanza della sezione n. 4338 del 2025).

8.2. In punto di fatto, poi, il carattere abusivo delle opere è stato sostanzialmente ammesso – con affermazioni di cui la giurisprudenza ha posto in luce la natura confessoria (tra le tante, Cons. Stato, sez. II, 10 novembre 2025, n. 8776; sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 676) – nella relazione tecnica del 10 marzo 2016 allegata all'istanza di accertamento di conformità, con la quale si prefigurava *«la rimessa in pristino dello stato di fatto autorizzato, attraverso la rimozione del bagno al piano primo, del solaio ligneo ed il ritorno della destinazione d'uso ad*

accessorio».

8.3. D'altro canto, il manufatto effettivamente realizzato è ben diverso, per caratteristiche e funzione, dall'«*accessorio garage*» condonato con il permesso di costruire in sanatoria n. 12179 del 13 giugno 2007, del quale la denuncia di inizio attività n. 626 del 22 maggio 2007 aveva prefigurato unicamente la sostituzione di alcune componenti (pareti, copertura e pavimentazione), senza modifiche della struttura (e, in particolare, senza prevedere una divisione in due piani) o della destinazione d'uso.

8.4. Si tratta di un intervento per il quale occorre ottenere il permesso di costruire, in quanto, secondo una giurisprudenza consolidata, *«non è possibile ritenere urbanisticamente irrilevante la trasformazione di un garage in un locale abitabile, in quanto, a differenza dell'ipotesi in cui il garage venga trasformato - con o senza opere - in magazzino o deposito, rimanendo quindi spazio accessorio, senza permanenza di persone, la trasformazione in vano destinato alla residenza, anche a tralasciare i profili igienico-sanitari di abitabilità, si configura come un ampliamento della superficie residenziale e della relativa volumetria autorizzate con l'originario permesso di costruire»* (Cons. Stato, sez. VII, 8 ottobre 2025, n. 7884, e precedenti ivi citati).

Una simile modifica non sarebbe comunque stata assentibile mediante d.i.a. o s.c.i.a., in quanto, per il suo impatto sul territorio, avrebbe travalicato radicalmente il perimetro definitorio dell'intervento riconducibile a questi titoli di legittimazione, sì da renderli inefficaci (in questi termini, Cons. Stato, sez. II, 23 giugno 2025, n. 5423).

8.5. Si aggiunga che, *«di norma, è impossibile realizzare ulteriori opere sul medesimo bene abusivamente edificato pur se oggetto di condono straordinario»* (Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2023, n. 4200, e precedenti ivi richiamati), a maggior ragione quando, come in questo caso, le opere realizzate si pongono in contrasto con la disciplina urbanistica comunale impressa alla zona.

8.6. Per tutti questi motivi, dunque, l'ordinanza di demolizione si sottrae alle contestazioni dell'appellante.

9. Con la terza censura si sostiene che la demolizione rappresenti una misura non corrispondente al principio di proporzionalità, alla luce del tempo trascorso dall'abuso.

10. Il motivo è innanzitutto inammissibile, come eccepito dal comune fin dalla memoria depositata il 27 novembre 2025 e come anticipato nell'ordinanza n. 4338 del 2025, perché proposto per la prima volta in grado di appello, in violazione del divieto sancito dall'art. 104 c.p.a.

11. La censura è comunque anche infondata nel merito, alla luce del principio sancito dall'Adunanza plenaria con sentenza 17 ottobre 2017, n. 9, secondo cui *«il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti*

al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino».

Trattandosi di un atto vincolato, poi, in linea di principio non possono sussistere margini di valutazione dei profili di proporzionalità (tra le tante, Cons. Stato, sez. II, 20 febbraio 2026, n. 1362).

12. L'appello è quindi meritevole di rigetto nel suo complesso.

13. Le spese del presente giudizio di merito – ferme quelle relative alla fase cautelare ex art. 57 c.p.a. – regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a., ricorrendone i presupposti applicativi, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all'art. 26 c.p.a. (tra le tante, sez. IV, n. 148 del 2022, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione, sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016).

La condanna dell'appellante, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-quinquies, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 148 del 2022).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna l'appellante al pagamento in favore del comune di Pesaro delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 5.000 (cinquemila/00), oltre a i.v.a., c.p.a. e rimborso spese generali al 15%.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere