CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO DA UFFICIO A RESIDENZIALE: NECESSITÀ DEL PERMESSO DI COSTRUIRE E LIMITI ALL'APPLICAZIONE DEL SALVA CASA

Il 30 maggio 2026, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia ha pubblicato la sentenza n. 1573, concernente l'asserita illegittimità di un mutamento di destinazione d'uso da uffici a residenziale, intrapreso con segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa a permesso di costruire, ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. 380/2001. La pronuncia in esame contribuisce a precisare la portata delle innovazioni normative introdotte dal decreto Salva Casa (d.l. n. 69/2024, convertito con modificazioni, dalla l. n. 105/2024) in materia di mutamento di destinazione d'uso.

1. La vicenda fattuale

Il ricorrente aveva presentato una SCIA alternativa al permesso di costruire, al fine di convertire ad abitazione un'unità immobiliare destinata ad ufficio. L'Amministrazione comunale aveva vietato la prosecuzione dell'intervento, atteso che l'immobile ricadeva in zona F3 – Attrezzature e servizi privati del vigente Piano Regolatore Generale (PRG), in relazione a cui le Norme Tecniche di Attuazione (NTA) escludevano espressamente l'insediamento della destinazione abitativa.

Il titolare dell'immobile aveva quindi impugnato il provvedimento, adducendo che il decreto Salva-casa avesse innovato l'art. 23-*ter* del D.P.R. n. 380/2001 prevedendo, a determinate condizioni, che il mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse non fosse più subordinato al rilascio del permesso di costruire e che, pertanto, l'intervento in esame fosse riconducibile al regime liberalizzato della SCIA.

2. La decisione del T.A.R.

Il T.A.R. ha disatteso le censure formulate da parte ricorrente sulla base di una pluralità di argomentazioni.

Anzitutto, ha richiamato la formulazione dell'art.23-*ter*, commi 1 e 1-*bis*, che individua cinque categorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e agricola e ammette, in via generale, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale.

In secondo luogo, la pronuncia ha ricordato il consolidato della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il cambio di destinazione d'uso senza opere edilizie è assoggettato a SCIA qualora intervenga nell'ambito della medesima categoria urbanistica. Viceversa, la modifica di destinazione d'uso comportante il passaggio ad una diversa categoria funzionale tra quelle previste dall'art. 23-*ter* d.P.R. n.

380/2001 si risolve in una trasformazione urbanistica e costituisce, quindi, nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.P.R. 380/2001 assentibile mediante permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. a), d.P.R. 380/2001.

In particolare, la trasformazione di un ufficio verso il residenziale è, per sua natura e a prescindere dalla realizzazione di opere strutturali, idoneo a determinare un aumento del carico urbanistico e la necessità di una maggiore dotazione di aree e spazi pubblici, atteso che ad un ufficio non corrisponde la stabile e continuativa presenza di persone che connota un'abitazione.

Pertanto, ad avviso del Collegio, il mutamento di destinazione d'uso dell'unità immobiliare in oggetto da ufficio (categoria funzionale direzionale) ad abitazione (categoria funzionale residenziale) non rientrava tra gli interventi assentibili mediante mera presentazione di una SCIA alternativa al permesso di costruire.

Inoltre, nel prosieguo della pronuncia, il T.A.R. ha fornito un'interpretazione delle modifiche introdotte dal decreto Salva-Casa sull'art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, che stabilisce che, nelle zone A) (*centro storico*), B) (*zone totalmente o parzialmente edificate diverse dai centri storici*) e C) (*zone destinate a nuovi complessi insediativi*), è sempre consentito il mutamento d'uso tra diverse categorie funzionali delle singole unità immobiliari, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare ulteriori specifiche condizioni.

Il Collegio ha chiarito che il delineato regime di semplificazione in esame trova applicazione esclusivamente con riguardo alle unità ricomprese nelle zone A), B) o C). In tali aree, secondo l'indirizzo ermeneutico prevalente nella giurisprudenza, le regolamentazioni urbanistiche previgenti, volte a disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso, diventano recessive rispetto alla previsione dell'art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, del d.P.R. n. 380/2001, così come da ultimo modificato.

Nel caso di specie, tuttavia, la disciplina esaminata non risultava invocabile. Dal certificato di destinazione urbanistica versato in atti risultava infatti l'inquadramento dell'immobile nella zona F), in ordine alla quale continuava a trovare applicazione la disciplina dettata dallo strumento urbanistico previgente, che, nel caso di specie, escludeva espressamente la destinazione residenziale, ponendo un vincolo conformativo che costituiva parametro di legittimità dell'intervento proposto.

Conseguentemente, la SCIA presentata da parte ricorrente doveva considerarsi radicalmente inidonea a produrre effetti giuridici, difettando di un requisito essenziale, ossia la conformità alle prescrizioni del P.R.G. Come spiegato dal Collegio, infatti, la SCIA costituisce uno strumento di liberalizzazione delle attività private - non più sottoposte ad un controllo amministrativo di tipo preventivo, ma avviabili sulla base di una mera segnalazione da sottoporre al successivo controllo amministrativo – che, tuttavia, è utilizzabile entro un delimitato perimetro applicativo. Affinché la SCIA possa produrre gli effetti giuridici tipizzati dal legislatore, occorre infatti, da un lato, che essa sia conforme ai requisiti e presupposti richieste dalla legge e, dall'altro, che le attività in concreto avviate siano riconducibili alle fattispecie astratte per cui è ammesso l'utilizzo del relativo strumento giuridico, circostanza che tuttavia non ricorreva nella fattispecie all'esame.

3. Considerazioni conclusive

La sentenza in esame fornisce importanti chiarimenti in ordine alla disciplina del mutamento di destinazione d'uso introdotta dal decreto Salva-Casa. In particolare, ai sensi dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380/2001, come modificato dal decreto Salva-Casa, nelle zone territoriali omogenee A), B) e C), è sempre consentito il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale, fatte salve le diverse disposizioni degli strumenti urbanistici comunali adottate successivamente all'entrata in vigore del predetto decreto-legge. Per gli immobili ubicati al di fuori di tali zone, continuano invece a trovare applicazione le ordinarie regole urbanistico-edilizie, con la conseguenza che il mutamento di destinazione d'uso, ove comporti un diverso carico urbanistico, resta assoggettato al regime ordinario dei titoli abilitativi e richiede il previo rilascio del permesso di costruire, non essendo sufficiente la mera presentazione della SCIA.

DISCLAIMER
Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

Laura Sommaruga, Partner
Email: *laura.sommaruga@grplex.com*

Sandra Sacchi, Associate
Email: *sandra.sacchi@grplex.com*