

Consiglio Nazionale del Notariato

Studio n.39-2025/P

IL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO

di Mauro Leo e Camilla Pelizzatti

(Approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici il 26 marzo 2025)

Abstract

La destinazione d'uso qualifica un immobile sotto l'aspetto funzionale. Costituisce uno dei più importanti elementi per la pianificazione e la gestione del territorio comunale e come tale risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione.

La destinazione d'uso ha una duplice accezione: una di carattere urbanistico, riferita alla puntuale zonizzazione funzionale del territorio con i relativi standard urbanistici, ed una di carattere edilizio, attinente al singolo edificio ed alle sue capacità funzionali.

All'art. 23-ter, il Testo Unico dell'Edilizia tratta del mutamento della destinazione d'uso, fattispecie che ricorre in presenza di un utilizzo, dell'immobile o della singola unità immobiliare, diverso da quello originariamente assentito.

Il lavoro si propone di esaminare il regime edilizio ed urbanistico dei mutamenti di destinazione d'uso, a seguito della riforma apportata all'articolo 23-ter TUE dal D.L. 29 maggio 2024 n. 69 (cd. "Salva Casa"), convertito in legge 24 luglio 2024 n. 105, tenuto conto delle diverse accezioni in cui il fenomeno può declinarsi.

Una prima distinzione ricorre fra il cambio di destinazione d'uso senza opere edilizie (che viene qualificato dalla dottrina e dalla giurisprudenza come "funzionale"), e quello in cui esso si accompagna ad attività edilizia (mutamento cd. "strutturale").

Di particolare interesse, è la distinzione del cambio di destinazione d'uso come "rilevante" o "irrilevante" urbanisticamente, a seconda che esso si accompagna o meno al passaggio da una ad un'altra categoria funzionalmente autonoma sotto il profilo urbanistico. Quand'anche non ricorrano incrementi di volumi e/o di superfici, l'uso diverso comporta infatti un mutamento della qualità e quantità dei servizi collegati, integra una modificazione che incide sul carico urbanistico come originariamente previsto nella pianificazione del tessuto urbano dall'Amministrazione locale e può comportare l'aggravio di servizi.

Ne derivano importanti ricadute sul regime urbanistico ed edilizio applicabile alle diverse fattispecie e, di conseguenza, anche sull'attività notarile.

Sommario: 1. La destinazione d'uso degli immobili; 2. Il mutamento di destinazione d'uso; 3. Il quadro normativo; 3.1 La previgente disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso; 3.2 La disciplina dopo le modifiche introdotte dal decreto "Salva Casa"; 3.3 Le procedure per il mutamento di destinazione d'uso; 4. Rilevanza urbanistica del mutamento di destinazione d'uso; 4.1 Mutamento di destinazione d'uso "urbanisticamente irrilevante"; 4.2 Mutamento di destinazione d'uso "urbanisticamente rilevante" (art. 23-ter comma 1-ter); 4.3 I mutamenti di destinazione d'uso "urbanisticamente rilevanti" non disciplinati dal decreto Salva Casa; 5. Tabelle sinottiche

1. La destinazione d'uso degli immobili

La destinazione d'uso è l'elemento che qualifica il bene immobile sotto l'aspetto funzionale.

In linea con le indicazioni della giurisprudenza¹, viene esclusa la rilevanza dell'uso di fatto che ne fa in concreto il soggetto che utilizza il bene: la destinazione d'uso² giuridicamente rilevante, è solo quella impressa dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello rilasciato o assentito che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare.³

Secondo quanto previsto dal vigente art. 23 ter comma 2, «la destinazione d'uso "originaria" dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione dalla quale si desume lo stato legittimo dell'immobile ai sensi dell'articolo 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. 380/2001». Lo stato legittimo è quello stabilito dal "titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa o da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio".

La destinazione d'uso costituisce uno dei più importanti elementi per la pianificazione e la gestione del territorio comunale⁴: attraverso la individuazione delle funzioni esercitabili nei vari comparti, con attribuzione alle zone di una data destinazione d'uso con esclusione o limitazione di altre, il pianificatore comunale può ad esempio scegliere di sviluppare, in una determinata area, un quartiere residenziale ed in un'altra area un polo terziario-direzionale.

Pertanto, essa risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione⁵, atteso che:

¹ In tal senso, cfr. Cons. Stato 26 marzo 2013, n. 1712, in www.leggiditalia.it, ove viene chiarito che "dovendosi del tutto escludere il rilievo di un uso di fatto che in concreto si assume sia stato praticato sull'immobile, risultante da circostanza di mero fatto. Tale uso, quantunque si sia protratto nel tempo, è comunque inidoneo a determinare un consolidamento di situazioni ed a modificare ex se la qualificazione giuridica dell'immobile".

² Ai sensi dell'art. 23-ter comma 2 del TUE, "la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. 380/2001" (cd. Stato legittimo).

³ Come chiarisce D. de Paolis, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, Legislazione Tecnica 2024, p. 44, la destinazione d'uso è la funzione che l'ordinamento "riconosce all'immobile in relazione alle sue intrinseche caratteristiche strutturali e architettoniche, e va tenuta distinta dalla categoria attribuita a fini catastali, la cui prevalente funzione è invece quella di orientare la stima del valore ai fini fiscali"

Seconda altra impostazione (G. Guzzo-G.Palligiano, *L'attività edilizia*, Milano, 2023, 73 ss.) la destinazione d'uso designa il tipo di utilizzazione al quale l'immobile è destinato e che è stato considerato dal titolo abilitativo rilasciato. In quest'ottica l'utilizzo al quale l'immobile risponde costituisce sul bene o su parte di esso un "vincolo funzionale", a sua volta condizionato dalla tipologia del fabbricato e, soprattutto, dalla disciplina della zona in cui il fabbricato insiste. Che la modifica della destinazione d'uso dell'immobile sia un fatto che incide sull'assetto urbanistico del territorio come inizialmente stabilito dai PRG approvati dai Comuni, viene messa in evidenza dalla dottrina ora citata laddove chiarisce che l'uso è un elemento che assume riflessi diretti sulla pianificazione territoriale e sul carico urbanistico, pertanto un suo mutamento produce ricadute più o meno rilevanti su questi aspetti e richiede l'applicazione di specifiche discipline.

⁴ Il rilievo della destinazione d'uso nel fenomeno noto come "zonizzazione" del territorio è esaminato da R. Micalizzi, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giurisprudenza Italiana*, dicembre 2016, p. 2726 e ss.

⁵ Cons. St., 7 ottobre 2022, n. 8613, in Banca dati De Jure, secondo cui: "la destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione del bene immobile e risponde a precisi scopi di interesse pubblico, di pianificazione o di attuazione della pianificazione. Essa individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso in tutte le loro possibili relazioni e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione dei servizi, alterando appunto il complessivo assetto territoriale."

- consente la puntuale zonizzazione funzionale del territorio,
- incide in maniera determinante sul calcolo degli oneri di urbanizzazione,
- definisce i contenuti degli standard urbanistici,
- si pone quale parametro decisivo per la valutazione del carico urbanistico connesso ad un determinato intervento.

Le suddette caratteristiche, ne fanno un istituto che ha una duplice accezione⁶:

- a) una di carattere urbanistico, riferita alla puntuale zonizzazione funzionale del territorio con i relativi standard urbanistici (a norma di legge e del D.M. 1444/1968),
- b) una di carattere edilizio, che attiene al singolo edificio ed alle sue capacità funzionali, quale atto di destinazione specifica che vincola il titolare ed i suoi aventi causa.

Ne consegue che lo strumento urbanistico rappresenta l'atto di destinazione generica⁷, che deve trovare attuazione nelle prescrizioni imposte dal titolo che abilita a costruire⁸, in un rapporto necessariamente gerarchico.

2. Il mutamento di destinazione d'uso

Il mutamento della destinazione d'uso si ha in presenza di un utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare, diverso da quello originario, ancorché non accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie.

La norma di riferimento è l'articolo 23-ter T.U.E., introdotto nel corpo del Testo Unico dell'Edilizia dal D.L. n. 133/2014 (c.d. "sblocca Italia") (convertito con modificazioni dalla L. 164/2014), e riformato dal D.L. 29 maggio 2024 n. 69 (cd. "Salva Casa"), convertito in legge 24 luglio 2024 n. 105, il cui primo comma individua due diverse declinazioni della fattispecie.

Nell'*incipit* viene definito il mutamento di destinazione d'uso "senza opere" (c.d. funzionale), stabilendosi che è quello che viene realizzato senza essere accompagnato dalla esecuzione di opere edilizie ovvero quando le opere eseguite siano riconducibili all'edilizia libera ex articolo 6 TUE.

Non viene invece definito il mutamento di destinazione d'uso "con opere", che la dottrina e la giurisprudenza prevalenti definiscono come "strutturale".

In una diversa accezione, il mutamento di destinazione d'uso si qualifica come "urbanisticamente rilevante" (detto anche "verticale") o "urbanisticamente irrilevante" (detto anche "orizzontale").

Il mutamento di destinazione d'uso è considerato "urbanisticamente rilevante" quando segna il passaggio da una all'altra delle cinque categorie funzionali⁹ elencate dalla norma: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.¹⁰

⁶ Come evidenzia G. Trapani, *La modulazione del vincolo alberghiero: dalla multiproprietà ai Condhotel*, Studio n. 230-2018/P, approvato dalla Commissione Pubblicitica del Consiglio Nazionale del Notariato, in *Studie Materiali*, 1-2/2019, p. 171 ss., "Una seconda accezione della destinazione d'uso è quella non edilizia, ma più propriamente urbanistica, nel senso della conformità di essa con le regole degli strumenti vigenti, tale da consentire al bene immobile di divenire componente della città.". Distingue fra destinazione d'uso urbanistico e destinazione d'uso edilizio anche A. Fiale, *Il mutamento delle destinazioni d'uso delle strutture alberghiere ed il reato di lottizzazione abusiva*, in *Notariato* 3/2010, p. 219 e ss.

⁷ Da attuarsi anche mediante atto d'obbligo, sul punto G. Antonelli, *Atti d'obbligo edilizio*, studio CNN n. 109/2021/P, in *Studi e Materiali*, 1-2/2022, p. 131 e, precedentemente, G. Rizzi, *Convenzioni urbanistiche, dall'edilizia convenzionata agli strumenti di pianificazione urbanistica*, in *Fondazione Italiana Notariato*, 27 febbraio 2009.

⁸ Così Cons. Stato, 7 ottobre 2022, n. 8613, in *Banca dati De Jure*

⁹ Per categoria funzionale si intende l'insieme di usi dei fabbricati aventi il medesimo peso insediativo e carico urbanistico e che pertanto incidono in pari misura sulle dotazioni dei servizi territoriali necessari ai loro insediamenti. All'interno di ciascuna delle categorie funzionali almeno in termini astratti e generali, il carico urbanistico si presume analogo.

¹⁰ Consiglio di Stato sez. II - 22/04/2024, n. 3645, fonte "De Jure", "Con l'introduzione delle categorie di destinazione urbanistica ad opera del c.d. decreto legge "Sblocca Italia" (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre

Esso ricorre quando il mutamento di destinazione d'uso, ancorché non accompagnato da opere edilizie, genera un passaggio da una all'altra delle suddette categorie funzionalmente autonome sotto il profilo urbanistico.

In tali ipotesi, quand'anche non ricorrano incrementi di volumi e/o di superfici, l'uso diverso comporta un mutamento della qualità e quantità dei servizi collegati¹¹, integra una modificazione che incide sul carico urbanistico¹² come originariamente previsto nella pianificazione del tessuto urbano dall'Amministrazione locale e può comportare l'aggravio di servizi (quali, ad esempio, il pregiudizio alla viabilità ed al traffico ordinario nella zona, il maggior numero di parcheggi nelle aree antistanti o prossime l'immobile).

Al contrario, il mutamento di destinazione d'uso che avviene all'interno della medesima categoria funzionale¹³, e quindi quando vi sia una totale omogeneità fra la categoria urbanistica di partenza e quella di arrivo, non determina alcun aggravio del carico urbanistico esistente¹⁴, poiché si presume che all'interno di ciascuna delle categorie funzionali, almeno in termini astratti e generali, il carico urbanistico sia analogo¹⁵. Esso viene per questo definito come "urbanisticamente irrilevante"¹⁶.

3. Il quadro normativo

Nonostante il rilievo (anche e prevalentemente) urbanistico dell'istituto, la disciplina sull'uso degli immobili non trova collocazione nella vigente normativa urbanistica statale, ma nel Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001), all'interno quindi di una legge che non concerne la pianificazione dell'uso del territorio, ma bensì le modalità di trasformazione fisica dello stesso¹⁷.

Le norme in cui viene in considerazione la destinazione d'uso sono:

2014, n. 164) tramite l'inserimento dell'articolo 23-ter nel Testo unico per l'edilizia, si è cercato di preconstituire a monte le situazioni con riferimento alle quali il carico urbanistico si presuppone omogeneo, indirettamente suggerendo anche una certa uniformità terminologica nella declinazione delle funzioni da parte degli Enti locali nei vari strumenti di governo del territorio. La disposizione, dunque, le riduce a cinque (residenziale, turistico- ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale), all'interno di ciascuna delle quali, almeno in termini astratti e generali, il carico urbanistico si presume analogo, sicché assume rilevanza solo il passaggio dall'una all'altra, quand'anche non accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie.”

¹¹ In tal senso, U. De Luca e G. Di Marco, *Il Decreto Salva Casa – Commento operativo al D.L. 69/2024, conv. In L. 24 luglio 2024, n. 105*, in *Le nuove Leggi del Diritto – Diritto Amministrativo*, 2024, pag. 189 e ss.

¹² Consiglio di Stato sez. VII - 13/11/2023, n. 9719 in Banca dati De Jure

¹³ Le destinazioni d'uso ricomprese in ciascuna delle categorie funzionali elencate dall'art. 23-ter del TUE sono in linea di massima definite dalla legislazione regionale o dagli strumenti di pianificazione urbanistica regionale.

Ad esempio, per la Regione Sardegna, la categoria "Residenziale" comprende: a. Abitazioni; b. Strutture ricettive extralberghiere (Bed & Breakfast, Residence, Boat & Breakfast, Doms, Case e appartamenti per le vacanze); c. Servizi strettamente connessi alla residenza o, in mancanza, negli strumenti urbanistici del Comune. E' all'interno di queste sottocategorie quindi che si muove il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale. Così, D. de Paolis, op. cit., pag. 46.

¹⁴ In tal senso Cass. pen. 26 giugno 2015 n. 27068, in Banca dati De Jure; conf. Cass. pen. 26 settembre 2014, n. 39897, in Banca Dati De Jure

¹⁵ Come ribadito anche nelle *Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 30 gennaio 2025, il mutamento di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale è sorretto dal "principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee.". In tali ipotesi, il mutamento non comporta "variazioni significative sui rispondenti carichi urbanistici, ovverosia sul fabbisogno di dotazioni territoriali, inteso come maggiore richiesta di servizi secondari in termini, per esempio, di spazi pubblici destinati a parcheggio o a verde attrezzato, di smaltimento e riciclaggio di rifiuti o di infrastrutture viarie derivante dalla nuova destinazione d'uso del bene.”.

¹⁶ G. Guzzo G. Palligiano. Op. cit. 73, distinguono tra "cambio di destinazione d'uso" e "cambio d'uso". Il primo indica la diversa destinazione impressa al bene tale per cui questo verrebbe a collocarsi in una diversa categoria funzionale; la seconda invece (mero mutamento d'uso) indica un diverso uso del bene che è compatibile con la destinazione originaria (e quindi il bene resta sempre all'interno della categoria funzionale originaria).

¹⁷ Il rilievo è di R. Micalizzi, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giurisprudenza Italiana*, dicembre 2016, p. 2726 e ss.

- l'art. 3, che contiene la definizione di interventi edilizi,
- le norme relative ai titoli abilitativi necessari per la realizzazione dei diversi interventi edilizi, con particolare riferimento agli articoli 6 (interventi di edilizia libera), 6-bis (interventi soggetti a CILA), 10 (interventi soggetti a permesso di costruire), 22 (interventi soggetti a Segnalazione Certificata di Inizio attività) e 23 (interventi soggetti a Segnalazione Certificata di Inizio attività alternativa al permesso di costruire),
- l'articolo 32, che determina le variazioni essenziali,
- l'articolo 23-ter in tema di mutamento della destinazione d'uso.

Di particolare interesse sono l'art. 10 co. 2 (che mantiene in capo alle Regioni il compito di stabilire quali mutamenti di destinazione d'uso, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, richiedano il permesso di costruire o la SCIA, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter, comma 1-quinquies) e l'art. 32 co. 1 lett. a) che rimette alla legislazione regionale il compito di determinare quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica – tra le altre – la seguente condizione: mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal DM n. 1444/1968.

3.1 La previgente disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso

È con il decreto c.d. Sblocca Italia (D.L. 12 settembre 2014 n. 133 convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014 n. 164) che il mutamento di destinazione d'uso trova una sua autonoma collocazione nel DPR n. 380/2001.

Viene infatti introdotto l'art. 23 ter nel TUE (mantenendosi sia l'art. 10 che l'art. 32) con l'obiettivo di semplificare le procedure edilizie e assicurare i processi di rigenerazione urbana al fine di evitare il consumo di suolo.

Gli aspetti più qualificanti di questo intervento normativo sono da ricondurre alla definizione delle categorie funzionali, alla facilità dei cambi di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, alla "rilevanza" del cambio di destinazione d'uso anche se avvenuta senza opere, al mantenimento in capo alle Regioni (fermo restando quanto previsto dall'art. 10) della potestà normativa finalizzata all'individuazione del titolo abilitativo cui assoggettare il cambio d'uso dei fabbricati.

L'articolo 23-ter TUE nel testo vigente prima della riforma ad opera del "Salva Casa", distingueva (con previsione mantenuta anche nella nuova versione) tra il mutamento d'uso "urbanisticamente rilevante" che comporta l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale, "ancorchè non accompagnata dall'esecuzione di opere" (comma 1), e il mutamento d'uso "urbanisticamente non rilevante", disponendo al comma 3 che "salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito".

Nessuna indicazione invece era contenuta nell'art. 23-ter del TUE in ordine al titolo abilitativo da richiedersi per il mutamento di destinazione, sia per quello strutturale che per quello funzionale. In ordine alle variazioni di tipo "rilevante", in particolare, mancava qualsivoglia riferimento al provvedimento autorizzatorio necessario o al procedimento attivabile¹⁸.

A fronte del lacunoso ed oscuro dato normativo, erano state raggiunte le seguenti conclusioni¹⁹ circa la disciplina da applicare:

¹⁸ La considerazione è di G. Trapani, *La modulazione del vincolo alberghiero: dalla multiproprietà ai Condhotel*, cit.

¹⁹ Per una rassegna delle linee essenziali del cambio di destinazione d'uso a seguito del decreto "Sblocca Italia" e dei titoli abilitativi, G. Rizzi, *La disciplina dell'attività edilizia. Novità normative 2014 (cd. decreto "Sblocca Italia" post conversione)*, *Novità normative*

1) ai mutamenti di destinazione d'uso "urbanisticamente non rilevanti", cioè all'interno della stessa categoria funzionale:

- se senza opere ("funzionale"), si riteneva dovesse applicarsi l'art. 6, co. 1, T.U.E. D.P.R. 380/2001 (attività edilizia totalmente libera). L'espressione "è sempre consentito" veniva quindi interpretata come una sorta di autorizzazione preventiva ex lege da parte del legislatore, senza necessità pertanto di alcun titolo edilizio abilitativo né di comunicazioni di sorta;

- in presenza di opere ("strutturale"), si riteneva invece necessario acquisire il titolo abilitativo richiesto per il tipo di intervento edilizio (e quindi C.I.L.A. per le opere riconducibili alla manutenzione straordinaria, S.C.I.A. per opere di ristrutturazione cd. "minore", permesso di costruire o "super D.I.A." (ora SCIA alternativa al Permesso di costruire) per le ipotesi di ristrutturazione maggiore²⁰).

2) Per gli interventi comportanti mutamento di destinazione d'uso "urbanisticamente rilevante", si registravano posizioni differenti in dottrina e in giurisprudenza.

Una parte significativa degli autori distingueva²¹ il mutamento di destinazione d'uso solo "funzionale", quindi senza opere, da quello "strutturale", quindi accompagnato da opere.

Nel primo caso, il mutamento di destinazione senza opere dovrebbe essere assoggettato a S.C.I.A. in virtù della norma residuale dell'art. 22, co. 1, T.U. D.P.R. 380/2001 e di quanto disposto al punto 39 della Sezione II (Edilizia), § 1, della Tabella A, allegata al D. Lgs. del 22 novembre 2016 n. 222. Se invece accompagnato da opere, sarebbe da assoggettare a permesso di costruire o a super-D.I.A. (dal 2016 SCIA Alternativa al permesso di costruire) se qualificabile come intervento di ristrutturazione cd "maggiore" ex art. 10, c. 1, lett. c, T.U. D.P.R. 380/2001 ed a SCIA se qualificabile come interventi di ristrutturazione cd "minore" (in virtù della norma residuale dell'art. 22, co. 1, T.U. D.P.R. 380/2001), fatta sempre salva la facoltà di richiedere il permesso di costruire, ex art. 22, c. 7, D.P.R. 380/2001.

Il tutto, salva diversa disciplina dettata, con propria legge, dalla Regione o dal Comune con il regolamento Edilizio.

Secondo la costante giurisprudenza²² invece:

2014 (cd. decreto "Sblocca Italia" post conversione), approvato dall'Area Scientifica – Studi Pubblicistici il 21 novembre 2014, in *Studi e Materiali*, 4-2014, p. 879.

²⁰ Sulla ristrutturazione edilizia, si rinvia a C. Pelizzatti, Le "ristrutturazioni edilizie", Studio n. 144-2023/P, approvato dalla Commissione Studi Pubblicistici del Consiglio Nazionale del Notariato, in *notariato.it*

²¹ In tal senso: L. Domenici, Il cambio di destinazione d'uso, in *Notariato*, 2016, vol. 1, p. 26 e ss.; G. Rizzi, La disciplina dell'attività edilizia. Novità normative 2014 (cd. decreto "Sblocca Italia" post conversione), cit..

²² In tal senso:

- Cass. pen. 30 settembre 2009, n. 42913, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 1, p. 119: "gli interventi di ristrutturazione edilizia, così come quelli di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, necessitano sempre di permesso di costruire quando comportino mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico; fuori dei centri storici sono realizzabili mediante semplice DIA solo quando comportino mutamenti all'interno di una stessa categoria omogenea; all'interno dei centri storici invece, non possono essere realizzati con DIA neppure in tal caso.";

- Cas. pen., 26 giugno 2015, n. 27068, in *Banca dati De Jure*: "In tema di reati edilizi, il mutamento di destinazione d'uso senza opere è assoggettato a DIA (ora SCIA), purché intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica giacché in tale ipotesi non è ravvisabile alcun aggravamento del carico urbanistico esistente. Diversamente, è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che comportino il passaggio di categoria o, se il cambio d'uso sia eseguito nei centri storici, anche all'interno di una stessa categoria omogenea.";

- Cas. pen. 11 febbraio 2019, n. 6366, in *Banca dati One legale*: "È stato chiarito che il mutamento di destinazione d'uso senza opere è attualmente assoggettato a S.C.I.A., purché intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che comportino il passaggio di categoria o, se il cambio d'uso sia eseguito nei centri storici, anche all'interno di una stessa categoria omogenea. Dunque deve ritenersi consentita la modifica di destinazione d'uso funzionale, purché non comporti una oggettiva modificazione dell'assetto urbanistico ed edilizio del territorio e non incida sugli indici di edificabilità, che non determini, cioè, un aggravio del carico urbanistico, inteso come maggiore richiesta di servizi

il cambio di destinazione tra diverse categorie, anche se operato in assoluta carenza di opere, dovrebbe essere sempre e comunque ricondotto alla categoria degli “interventi di nuova costruzione” di cui all’art. 3, lett. e), d.P.R. 380/2001, in quanto ricompreso fra gli interventi “di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti”, con necessario assoggettamento degli stessi al previo rilascio del permesso di costruire ex art. 10, comma 1, lett. a), dello stesso testo unico e al relativo regime contributivo e sanzionatorio.²³

3.2 La disciplina dopo le modifiche introdotte dal decreto “Salva Casa”

In base alla Relazione illustrativa al decreto “Salva Casa” il provvedimento nasce con la finalità di introdurre «misure specifiche finalizzate a rimuovere quegli ostacoli – ricorrenti nella prassi – che determinano lo stallo delle compravendite a causa di irregolarità formali».

Negli auspici del legislatore le disposizioni di cui al D.L. n. 69/2024 perseguono l’obiettivo «di sbloccare la situazione di totale stallo in cui oggi versa il mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore che difficilmente consente di dimostrare lo stato legittimo di un immobile, inibendo, conseguentemente, la valorizzazione economica del bene e anche la possibilità di interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico».

Sulla base di tale premesse, quindi, le disposizioni del Decreto “Salva Casa” «mirano alla salvaguardia dell’interesse alla celere circolazione dei beni, consentendo il recupero e la rigenerazione edilizia, mediante l’adozione di misure di semplificazione volte a favorire, *inter alia*, la regolarizzazione delle cd. ‘lievi difformità edilizie’».²⁴

La prospettiva della semplificazione viene ribadita anche nelle cd. “Linee Guida sul DL Salva Casa”²⁵, nelle quali con riferimento al mutamento di destinazione d’uso si precisa che *“L’articolo 23-ter del Testo unico in tema di mutamento d’uso è stato modificato dal DL Salva Casa nell’ottica di introdurre misure di semplificazione della materia e consentire il ricorso all’istituto, anche mediante procedure a finalità multipla, nel rispetto delle condizioni definite dalle competenti amministrazioni comunali in relazione alle diverse tipologie di aree ed immobili.*

In generale, si è inteso agevolare i mutamenti di destinazione d’uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere edilizie, mediante l’istituzione di un regime unitario disciplinante i caratteri del singolo mutamento, insieme ai titoli abilitativi che si rendono di volta in volta necessari:

cosiddetti secondari, come ad esempio gli spazi pubblici destinati a parcheggio e le esigenze di trasporto, smaltimento di rifiuti e viabilità, derivante dalla diversa destinazione impressa al bene.”;

Conforme anche Cons. St. 7 ottobre 2022 n. 8613 (tutte in banca dati De Jure).

²³ Aderisce a questa conclusione anche G. Trapani, *La modulazione del vincolo alberghiero: dalla multiproprietà ai Condhotel*, cit

²⁴ In dottrina si è evidenziato che la portata delle modifiche apportate al TUE dal decreto Salva Casa ha agevolato la possibilità di regolarizzare gli abusi consistenti nelle “lievi difformità” o comunque diversi dai c.d. “abusi primari” coincidenti nell’assenza o totale difformità dal titolo abilitativo. Tali modifiche rilevando quindi esclusivamente sulla cd. “commerciabilità economica”, vale a dire sull’attitudine di un bene a costituire oggetto di un atto traslativo (ossia il suo appeal economico commerciale), e non invece rispetto alla “commerciabilità giuridica” (da intendersi come possibilità di porre in essere validi atti traslativi o divisionali aventi per oggetto edifici) che non è toccata dal D.L. 69/2024. La presenza di un abuso, anche se non di gravità tale da escluderne la commerciabilità giuridica, può invece compromettere la convenienza ad acquistare il bene da parte del compratore (G. Rizzi, Decreto Salva-Casa e la commerciabilità giuridica dei fabbricati, in www.federnotizie.it del 29 luglio 2024). In questo senso quindi deve essere intesa la situazione “di stallo” evocata dalla Relazione illustrativa.

²⁵ Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa), pubblicate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, <https://www.mit.gov.it/linee-guida-dl-salva-casa>

- *all'interno della stessa categoria funzionale (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o orizzontali)*
- *tra categorie funzionali diverse (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti o verticali)."*

In questa prospettiva è indubbiamente una misura che "agevola" i cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, quella prevista dall'art. 1-ter in base al quale "sono sempre ammessi" per le singole unità immobiliari, il cambio di destinazione d'uso verticale tra le categorie a), a-bis), b) e c) e viceversa. (il punto sarà approfondito nel par. 4.2.)

Queste le novità introdotte nel testo dell'articolo 23-ter TUE dal D.L. n. 69/2024:

- i)** viene definito il mutamento di destinazione d'uso senza opere (c.d. funzionale), di un intero immobile o di una singola unità immobiliare, che viene realizzato senza interventi edilizi oppure con tali interventi, purché riconducibili a quelli di edilizia libera ex art. 6 TUE.
- ii)** viene regolamentato in modo più articolato e differente dal previgente, il mutamento d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, trattando separatamente il mutamento "urbanisticamente non rilevante" di una singola unità immobiliare (comma 1-bis), e quello di un intero immobile (comma 3, ultima parte);
- iii)** si contempla e si disciplina ai commi 1-ter e 1-quater una unica specifica fattispecie di mutamento "urbanisticamente rilevante", che ricorre al passaggio tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare, ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti;
- iv)** vengono individuati, nei casi sopra indicati, il regime edilizio (comma 1-quinquies) ed urbanistico (comma 1-quater) applicabili;
- v)** si impone alle Regioni di adeguare la propria legislazione ai principi dell'art. 23-ter, che trovano in ogni caso applicazione diretta fino a quando non interverrà la legislazione regionale.
- vi)** il nuovo testo dell'articolo 23-ter TUE non detta alcuna disciplina in ordine ai titoli abilitativi necessari o al procedimento attivabile in ordine ai mutamenti di destinazione d'uso "rilevanti" non previsti.

3.3 Le procedure per il mutamento di destinazione d'uso

Il decreto Salva Casa, indicando i titoli abilitativi che devono essere richiesti per realizzare il mutamento di destinazione d'uso, individua indirettamente anche la procedura che deve essere seguita per attuare il mutamento che, dopo il Salva Casa, coinciderà con quella da seguire per la richiesta del titolo edilizio necessario²⁶.

È in quest'ottica che può spiegarsi quanto è dato leggersi nelle Linee Guida sulla "doppia valenza" (urbanistica ed edilizia) del titolo abilitativo rilasciato, secondo cui la riforma estende le norme agevolative dei mutamenti di destinazione d'uso anche alle ipotesi di contestuale realizzazione di opere edilizie.

Il dato di certezza introdotto in ordine al rapporto tra titoli edilizi e mutamento di destinazione d'uso, appare particolarmente rilevante, presentando ricadute operative che vanno oltre l'individuazione del titolo legittimante il mutamento di destinazione.

²⁶ La procedura per il mutamento di destinazione d'uso risulterà più complessa quando il bene immobile presenti un interesse culturale.

In tale ipotesi l'art. 21 comma 4 del codice dei beni culturali (D.Lgs 21 gennaio 2004 n. 42) prevede che il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1, e cioè per evitare che siano "adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione".

Va anche ricordato il divieto di modificare la destinazione d'uso degli studi d'artista stabilito dall'art. 51 dello stesso codice

Tale certezza appare immediatamente percepibile con riferimento al mutamento di destinazione d'uso attuato in base all'incipit dell'art. 23 ter. Anche per quelle ipotesi – si chiarisce – deve richiedersi il titolo abilitativo. Nell'art. 23-ter, comma 1 quinquies lett. a), infatti, è previsto che per il mutamento di destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare, attuato “senza opere” oppure con interventi edilizi riconducibili all'edilizia libera ex art. 6 TUE, sia esso “verticale” (urbanisticamente rilevante) che “orizzontale” (“urbanisticamente irrilevante”), debba richiedersi la SCIA²⁷.

Per quanto si tratti di una precisazione che appare “neutra” con riferimento al titolo edilizio che potrebbe determinare il mutamento di destinazione (essendo in entrambi i casi richiesta la SCIA), è invece rilevante sul piano urbanistico, dovendo infatti essere valutato dal punto di vista tecnico se l'intervento, in concreto, abbia o meno generato una variazione della categoria funzionale di appartenenza, dal momento che il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante può seguire al rilascio della SCIA, da richiedersi anche se non sono state eseguite opere edilizie.

Proprio riguardo a tale aspetto nelle Linee Guida si precisa che l'iter che porterà al mutamento di destinazione d'uso, “si configura come un procedimento a finalità multipla, all'interno del quale, per ragioni di economia procedurale, viene contestualmente vagliata la legittimità sia dell'intervento da eseguire che del mutamento d'uso richiesto, e all'esito del quale, se del caso, viene rilasciato un unico titolo abilitativo”. Ulteriore corollario discendente dalla “nuova procedura” è quello che riguarda i mutamenti di destinazione d'uso realizzati senza opere, con opere di edilizia libera ex art. 6 e con opere per le quali è prescritta la CILA ex art. 6 bis TUE.

In queste ipotesi va segnalato che a fronte della “semplificazione” costituita dall'allineamento alla SCIA quale unico titolo da richiedersi per tutte tali ipotesi, va registrato – per converso - l'innalzamento verso un “titolo superiore” che diviene necessario, per il sol fatto di determinare un mutamento di destinazione d'uso, sia per le opere riconducibili all'edilizia libera (art. 6 TUE) eseguibili di norma senza alcun titolo, sia per quelle assentibili con CILA.

Qui la domanda per ottenere il mutamento di destinazione d'uso non vale solo per ottenere il rilascio della SCIA ma rileva anche quale domanda per gli interventi edilizi che non richiederebbero alcun titolo oppure richiederebbero la CILA.

Riemerge quindi la caratteristica multifunzionale del procedimento in esame, destinato a sfociare nella “doppia valenza” del titolo abilitativo rilasciato sotto il profilo urbanistico ed edilizio.

La valenza multifunzionale del titolo abilitativo rilasciato (anche) per il mutamento di destinazione d'uso, unitamente alla scelta del legislatore - sul piano sistematico – di aver mantenuto all'interno del TUE i titoli necessari per il mutamento di destinazione d'uso, porta a ritenere che il legislatore abbia fissato il principio della “autosufficienza” del titolo abilitativo.

Nel senso che non sarà più necessario interrogarsi se le opere edilizie per le quali quel titolo sia stato rilasciato, possano o meno aver determinato un mutamento della destinazione d'uso (cfr. ad esempio, gli articoli 6 lett. b-bis; 6-bis, comma 2; 10, comma 1 lett. c), 22, co.2 dal momento che il rilascio del titolo contiene già al proprio interno la “doppia valutazione” del Comune sulla conformità dell'intervento edilizio alle regole costruttive e alla non incidenza rispetto alla pianificazione e alla gestione del territorio.

²⁷ Tale disposizione colma la lacuna della precedente disciplina che tale aspetto non chiariva per il mutamento urbanisticamente irrilevante, rispetto al quale la norma si limitava ad affermare che restava “sempre consentito” (cfr. art. 23-ter comma 3 versione originaria), in modo identico a quanto oggi viene sancito nel comma 1-bis. Sgombrandosi così il campo dalla possibilità che esistano ipotesi di mutamento di destinazione d'uso – attuate con o senza opere – attuabili senza titolo abilitativo

4. Rilevanza urbanistica del mutamento di destinazione d'uso

E' stato già evidenziato che la destinazione d'uso degli immobili assume una notevole rilevanza sulla pianificazione urbanistica del territorio e sull'adeguatezza dei carichi urbanistici previsti dagli strumenti di programmazione territoriale.

In particolare il decreto "Salva Casa" ribadisce, come già aveva previsto il decreto "Sblocca Italia" e, prima ancora, il vigente art. 10 del TUE, che anche un mutamento di destinazione d'uso eseguito senza opere (funzionale) può essere qualificabile come "urbanisticamente rilevante" (in quanto idoneo a determinare l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale) poiché in grado di incidere sull'assetto urbanistico del territorio.

Viene superato definitivamente, in senso affermativo, il dubbio interpretativo volto a comprendere se anche il mutamento di destinazione d'uso attuato senza opere, sia inquadrabile tra quelle "attività comportanti trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio"²⁸.

La dottrina concorda che il "punto centrale" della tematica è determinato dalla variazione dei carichi urbanistici e quindi dalla necessità di adeguamento degli standard che i cambi di destinazione d'uso, anche in assenza di opere, possono generare²⁹.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha recentemente chiarito che la disciplina urbanistica si connota, o quanto meno dovrebbe connotarsi, per la necessaria commisurazione delle dotazioni territoriali all'impatto in termini di carico prodotto da una determinata destinazione, la cui ampiezza è evidentemente calcolata avuto riguardo alla assentita "fruibilità funzionale" e cioè dalla superficie e dalla volumetria abitabile, ovvero rispondente ai requisiti minimi di vivibilità contenuti, nel loro nucleo originario successivamente integrato anche da regolamenti comunali di settore, nel d.m. 5 luglio 1975³⁰.

4.1. Mutamento di destinazione d'uso "urbanisticamente irrilevante"

²⁸ È con l'emanazione della legge n. 10/1977, che si prende consapevolezza della incidenza sull'assetto urbanistico del territorio delle attività edilizie che modificano la destinazione d'uso degli immobili.

L'art. 1 di questa legge prevedeva infatti che "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge".

Il fondamentale dubbio interpretativo che poneva questa disposizione era se il mutamento di destinazione d'uso senza opere dovesse considerarsi o meno "attività comportante trasformazione urbanistica" del territorio. Da un lato si riteneva che solo quello attuato con opere (c.d. strutturale) fosse assoggettato a concessione edilizia e non anche quello privo di opere (c.d. funzionale). Dall'altro lato invece si riteneva che anche in assenza di opere, se l'attività determinasse una modifica della categoria edilizia di appartenenza, dovessero applicarsi le sanzioni penali previste dalla legge (art. 17).

Su tale questione è intervenuta successivamente la legge n. 47/1985 che:

-nell'art. 8 ha stabilito che il mutamento di destinazione d'uso determina una variazione essenziale (e quindi quella attuata necessariamente con opere) nei termini disciplinati dalla legislazione regionale.

- nell'art. 25, ult. co. ha previsto che le leggi regionali stabiliscono quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, subordinare a concessione, e quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati ad autorizzazioni.

Queste norme sono state successivamente modificate (vedi l'art. 2 co. 60 della L. n. 662/1996) e poi abrogate ma è stata comunque sempre mantenuta in capo alle regioni la potestà normativa in materia di mutamenti di destinazione d'uso.

²⁹ De Luca di Marco, op. cit. 183; analogamente Guzzo Palligiano, op. cit., 74

³⁰ Cons. Stato, sez. II, 22 aprile 2024, n. 3645, in De jure, resa con riferimento alla modifica di destinazione d'uso da garage/cantina ad abitazione di locali seminterrati dell'abitazione principale.

Come ribadito dalle cd. “Linee Guida DL Salva Casa”, la riforma conferma il principio della “indifferenza funzionale tra destinazioni d’uso omogenee”, e ciò al fine di “semplificare il ricorso allo strumento nei casi in cui il mutamento non abbia rilevanza urbanistica e, quindi, non comporti variazioni significative sui rispondenti carichi urbanistici, ovverosia sul fabbisogno di dotazioni territoriali, inteso come maggiore richiesta di servizi secondari in termini, per esempio, di spazi pubblici destinati a parcheggio o a verde attrezzato, di smaltimento e riciclaggio di rifiuti o di infrastrutture varie derivante dalla nuova destinazione d’uso del bene.”.

Nell’attuale sua formulazione, la norma tratta separatamente il mutamento della destinazione d’uso all’interno della stessa categoria funzionale, a seconda che esso riguardi una singola unità immobiliare (comma 1-bis), ovvero un intero immobile (comma 3, ultima parte)³¹.

Ai sensi del comma 1-bis, “il mutamento della destinazione d’uso della **singola unità immobiliare** all’interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.”³².

Il mutamento della destinazione d’uso di un **intero immobile** all’interno della stessa categoria funzionale è consentito (comma 3) subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies e salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali. Pertanto, in questa seconda ipotesi, il cambio d’uso è subordinato anche al rispetto delle eventuali specifiche condizioni fissate dagli strumenti urbanistici e territoriali.³³

³¹ Alla domanda “Cosa si intende per “intero immobile”?”, rubricata D.2.4.1., le Linee Guida al DL Salva Casa così rispondono: “Per immobile deve intendersi “l’elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale, esistente su una particella nell’ambito del Catasto dei Fabbricati, ferma restando l’ipotesi di fabbricati costituiti da un’unica unità immobiliare”. Conseguentemente, ne discende che, per il caso di immobile costituito da un’unica unità immobiliare, non possono ritenersi applicabili le disposizioni di cui all’articolo 23-ter, comma 1-bis.”.

Invero tale definizione è diversa da quella che può leggersi nella relazione illustrativa al D.L. Salva Casa che la riferisce non all’intero immobile ma all’unità immobiliare.

³² Nelle Linee Guida al DL Salva Casa, alla FAQ D.2.1.1. “Cosa si intende per “specifiche condizioni”?”, sono definite tali “Le condizioni individuate dopo l’entrata in vigore del DL Salva Casa dai competenti enti territoriali con apposite determinazioni.” La facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all’ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Ancorché esprima un chiaro favor per la semplificazione e l’agevolazione del mutamento di destinazione d’uso, il legislatore statale è consapevole dell’esigenza di consentire i necessari adattamenti alle specificità del contesto urbano di riferimento.

“Ne deriva – continuano le Linee Guida - che le condizioni fissate dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall’amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica. Pertanto, le “specifiche condizioni” potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell’attuazione delle novelle in esame.

Alla luce di quanto precede, le condizioni possono rivestire una triplice finalità e, segnatamente:

a) possono limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l’operatività della legge statale, la quale, in loro assenza, consente senz’altro il mutamento di destinazione d’uso orizzontale (comma 1-bis) e il mutamento verticale (comma 1-ter) di una singola unità immobiliare, nel rispetto delle normative di settore;

b) possono consentire la piena operatività della legge statale, qualora gli strumenti urbanistici comunali siano abilitati a individuare specifiche zone ove applicare la disciplina in commento anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate (comma 1-quater);

c) possono modulare l’operatività della legge statale, nell’ipotesi di apposizione della speciale condizione volta a consentire il mutamento di destinazione d’uso verticale di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente nell’immobile.”

³³ Nelle Linee Guida al DL Salva Casa, alla FAQ D.2.4.2., si dà atto che “In tale ipotesi, l’intera disciplina relativa al mutamento dovrà rinvenirsi nella fonte di livello regionale o locale, di talché, ad esempio, potrà essere possibile, per gli strumenti urbanistici comunali, fissare, oltre che condizioni, anche limitazioni o divieti.

A sensi del comma 1-quinquies, il mutamento “urbanisticamente irrilevante” è sempre soggetto al rilascio di un titolo abilitativo.

Nel caso si tratti di mutamento “funzionale”, cioè senza opere (primo periodo del comma 1), è comunque ed in ogni caso necessaria la SCIA ordinaria (ex art. 22 TUE), e ciò sia nel caso che il mutamento riguardi l'intero edificio (così come espressamente disposto dal comma 3 dell'articolo), ma anche qualora esso sia relativo alla singola unità immobiliare.

Qualora il mutamento sia accompagnato da opere (cd. “strutturale”), sarà necessario acquisire il titolo abilitativo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'articolo 6-bis (CILA), si dovrà necessariamente procedere ai sensi della lettera a) del comma 1-quinquies e quindi assoggettare l'intervento a SCIA (ordinaria).

In altre parole, in base all'attuale quadro normativo, la SCIA ex art. 22 TUE costituisce il titolo abilitativo minimo legittimante il cambio di destinazione d'uso, ancorché urbanisticamente irrilevante ed ancorché si perfezioni senza opere.

4.2 Mutamento di destinazione d'uso “urbanisticamente rilevante” (art. 23-ter comma 1-ter).

La norma contempla un'unica, specifica fattispecie di mutamento “urbanisticamente rilevante”. Il comma 1-ter dispone che è sempre ammesso il mutamento di destinazione d'uso:

- tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a) (residenziale), a-bis) (turistico ricettiva), b) (produttiva e direzionale) e c) (commerciale),
- di una singola unità immobiliare,
- ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444³⁴, ovvero nelle zone equipollenti.

Il comma 1-quater, con una disciplina semplificata³⁵ e più favorevole, regola il regime **urbanistico** del mutamento di destinazione d'uso della singola unità immobiliare di cui al comma 1-ter:

a) ribadendo che esso è “sempre consentito”, sia con opere che senza opere, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla destinazione prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile;

³⁴ Si riporta la norma di riferimento:

“Art. 2. Zone territoriali omogenee:

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad, 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.”.

³⁵ Le Linee Guida DL Salva Casa, confermano la natura di intervento di semplificazione con cui il legislatore della riforma ha voluto introdurre una specifica e chiara disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso “verticale” di singole unità immobiliari, agevolandolo tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale.

b) disponendo che l'intervento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale - previsto dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150;

c) resta fermo nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria;

d) per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, quanto disposto dai commi da 1-ter a 1-quinquies è consentito solo se ammesso dalle legislazioni regionali, che possono prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

Tutti tali aspetti vengono illustrati dalle Linee Guida.

Con riferimento al punto sub a) viene in considerazione il concetto di "prevalenza funzionale", quale elemento che può essere contemplato dagli strumenti urbanistici comunali, e che si sostanzia nella "conformità" del nuovo uso della singola unità immobiliare - che determina l'attribuzione ad una diversa categoria funzionale - con l'uso prevalente delle altre unità immobiliari presente nell'immobile.

Le Linee Guida³⁶ precisano che il requisito della "prevalenza funzionale" non è costituito dalla superficie complessiva occupata dalle singole unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile, quanto invece "dal numero assoluto delle unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile". Pur restando "ferma in ogni caso" la possibilità per gli enti territoriali, di declinare la prevalenza funzionale secondo gli specifici criteri definiti nella legislazione regionale di settore.

Anche in ordine al punto sub b) le Linee Guida³⁷ spiegano per quale ragione l'intervento che determina il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, nelle ipotesi di cui al comma 1 ter, non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale - previsto dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale - né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150.

La *ratio* della disposizione, viene precisato, è quella di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso rilevanti per singole unità immobiliari, ad esclusione di quelle rurali, giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), il mutamento

avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume compensato o ridimensionato.

Non solo.

Viene anche chiarito che la disposizione del comma 1-quater, secondo periodo, va intesa come norma di principio contenente l'esonero dal reperimento delle aree. Di conseguenza la non assoggettabilità all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale opera non solo in carenza, ma anche in presenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica dettate, per esempio, nell'ambito delle Norme tecniche di attuazione (N.T.A.) dei P.R.G. vigenti, "rispetto alle quali la disposizione di livello statale in commento si impone".

Anche la previsione di cui al punto c) – "resta fermo nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria" – viene illustrata dalle Linee Guida in parola.

³⁶ FAQ D.2.1.2

³⁷ FAQ D.2.1.4

Queste spiegano la non necessità di corrispondere gli oneri di urbanizzazione primaria³⁸, dal momento che questi sono correlati alle “opere di urbanizzazione necessarie” all’utilizzo degli edifici. Pertanto la richiesta di tali oneri si sarebbe tradotta in una sostanziale “duplicazione di costi a fronte dell’unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (e.g. strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione)”.

Ciò chiarisce quindi – secondo le ripetute Linee Guida – la previsione del terzo periodo del comma 1-quater, in base al quale continua ad essere dovuto, ove previsto e nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, necessari – ad esempio - per interventi volti a realizzare asili nido e scuole materne, mercati di quartiere, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, attrezzature culturali e sanitarie. In tali casi gli oneri di urbanizzazione secondaria non possano automaticamente risolversi in una duplicazione di costi³⁹, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata.

Quanto infine ai mutamenti di destinazione d’uso delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate (punto d), il comma 1 quater stabilisce che sono disciplinati dalla legislazione regionale⁴⁰ che dovrà prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni di cui ai commi da 1 ter a 1 quinquies si applicano a quelle fattispecie⁴¹.

Il comma 1-quinquies disciplina il regime del titolo edilizio anche per il mutamento d’uso di cui al comma 1-ter. Qualora il mutamento sia accompagnato da opere – cd. “strutturale” - sarà necessario acquisire il titolo abilitativo richiesto per l’esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d’uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall’esecuzione di opere riconducibili all’articolo 6-bis (CILA), si dovrà necessariamente procedere ai sensi della lettera a) del comma 1-quinquies e quindi assoggettare l’intervento a SCIA (ordinaria).

Nel caso si tratti di mutamento “funzionale”, cioè senza opere (primo periodo del comma 1), è necessaria la SCIA ordinaria (ex art. 22 UE).

4.3 I mutamenti di destinazione d’uso “urbanisticamente rilevanti” non disciplinati dal decreto Salva Casa.

Come già evidenziato, il nuovo testo dell’articolo 23-ter TUE non contempla né tanto meno disciplina tutte le altre possibili ipotesi di mutamento “urbanisticamente rilevante”, diverse da quelle previste dal comma 1-ter.

³⁸ Neppure in presenza di diverse previsioni poste dalla normativa regolamentare comunale. Sul punto le Linee Guida ricordano la cedevolezza della fonte regolamentare contraria rispetto alla fonte primaria costituita dal primo periodo del comma 3 dell’articolo 23-ter i cui principi trovano applicazione diretta.

³⁹ Anche tenendo presente – viene ricordato dalle Linee Guida (D. 2.1.4.) - che i mutamenti di destinazione d’uso di cui al comma 1 ter avvengono solo “tendenzialmente ad invarianza urbanistica”. Al contrario dei mutamenti di destinazione d’uso orizzontali di cui al punto 1bis, in cui l’equivalenza del carico urbanistico connesso al mutamento di destinazione è stato già valutato dalla legislazione statale, il che giustifica in questo caso che non sono dovuti né gli oneri di urbanizzazione primaria né quelli di urbanizzazione secondaria.

⁴⁰ cfr., ad es., Legge Regionale Lombardia n. 7/2017 (BURL N. 11 del 13/03/2017).

⁴¹ Sul punto le Linee Guida (D.2.1.3.) osservano che “nell’ambito della pianificazione locale, la possibilità di disciplinare, mediante l’apposizione di specifiche condizioni, il mutamento di destinazione d’uso verticale delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, dovrà tenere conto della tipologia di zona territoriale omogenea, in quanto limitazioni o restrizioni al mutamento si giustificano tendenzialmente all’interno delle zone A), ove più spesso possono manifestarsi esigenze legate alla necessità di preservare il decoro urbano, mentre dovrebbero affievolirsi nelle altre zone, ove generalmente non si registrano esigenze di salvaguardia di pari intensità. Quanto alla nozione di primo piano fuori terra, dovrà farsi riferimento alla voce n. 20 dell’Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo che definisce “piano fuori terra” quale piano dell’edificio il cui livello di calpestio sia collocato in ogni sua parte ad una quota pari o superiore a quella del terreno posto in aderenza all’edificio. A titolo esemplificativo, in presenza di una unità seminterrata, il primo piano fuori terra coinciderà con il cd. piano rialzato”.

Fra di esse si possono far rientrare tutti i mutamenti di destinazione d'uso, con o senza opere, con il passaggio a diversa categoria funzionale:

- che riguardino interi edifici (in ogni caso),
- anche di singole unità immobiliari al di fuori delle zone urbanistiche A, B e C,
- anche di singole unità immobiliari in zone A, B o C, con passaggio a/da categoria funzionale d) (rurale),
- che riguardino unità immobiliari qualificate come "pertinenze", con passaggio ad altra categoria funzionale (quale l'abitazione⁴²).

Nel silenzio della norma, ci si deve innanzitutto chiedere quale sia il titolo abilitativo "minimo" richiesto per il cambio di destinazione d'uso, anche senza opere, tra diverse categorie funzionali, al di fuori dei limiti di zone urbanistiche e categorie funzionali previste dal comma 1-ter.

Sul punto le Linee Guida (D.2.2.2) prevedono che "per i casi non rientranti nelle semplificazioni introdotte con il DL Salva Casa, resta demandata alla legge regionale l'individuazione del titolo necessario. In particolare, in caso di mutamento di destinazione d'uso verticale di un intero immobile si evidenzia che l'intera disciplina relativa al mutamento dovrà rinvenirsi nella fonte di livello regionale o locale, senza che, in tal caso, siano previste eccezioni quanto alla disciplina dei titoli richiesti per il mutamento".

Non appare appagante tale indicazione poiché in assenza della legge regionale, il decreto Salva Casa non indica alcun titolo abilitativo "residuale" per le fattispecie non disciplinate, non potendo infatti applicarsi il comma 3 che impone di utilizzare in via diretta i "principi" del decreto Salva Casa".

Nella direzione di una possibile soluzione, un importante indice, è costituito dalla portata innovatrice del decreto "Salva Casa", che ha introdotto per i soli cambi di destinazione d'uso "rilevanti" di cui al comma 1-

⁴² Secondo il Consiglio di Stato sez. II - 22/04/2024, n. 3645, fonte DeJure, "Vero è che non esiste una autonoma collocazione negli atti di governo del territorio per i locali garage o cantina, accessori ad abitazioni. Essi infatti, proprio in quanto privi di autonoma rilevanza, accedono alla categoria residenziale cui sono asserviti, costituendo effettivamente pertinenze nell'accezione civilistica cui si è fatto già cenno.

La disciplina urbanistica, tuttavia, si connota, o quanto meno dovrebbe connotarsi, per la necessaria commisurazione delle dotazioni territoriali all'impatto in termini di carico prodotto da una determinata destinazione, la cui ampiezza è evidentemente calcolata avuto riguardo alla assentita fruibilità funzionale. La fruibilità funzionale all'uso residenziale è data cioè dalla superficie e dalla volumetria abitabile, ovvero rispondente ai requisiti minimi di vivibilità contenuti, nel loro nucleo originario successivamente integrato anche da regolamenti comunali di settore, nel d.m. 5 luglio 1975. In altre parole, la volumetria assentibile su cui si basa il calcolo degli indici edificatori è quella "abitabile", perché consente di individuare l'estensione anche potenziale dell'insediamento umano e la pressione che lo stesso è necessariamente destinato a produrre sul contesto inteso come necessità di fruire delle opere di urbanizzazione, primaria o secondaria; le volumetrie di servizio, pur latamente intese, in quanto strutturalmente inidonee a incrementare ridetta pressione da parte della popolazione residenziale, che rimane immutata, sono inserite al solo scopo di migliorare la qualità della vita della zona anche in relazione al singolo complesso immobiliare. Esse si connotano, cioè, per una compatibilità con la categoria generale di riferimento, pur ricevendo una finalizzazione "mirata" a servizio, non convertibile in una qualunque delle altre tipizzate dal legislatore, ivi compresa quella cui accede, senza che il mutamento venga considerato "rilevante". In sintesi, l'art. 23-ter del T.u.e. non individua un'autonoma categoria "pertinenziale", essendo la stessa, proprio in quanto tale, quella della zona in cui si inserisce, ma mantenendo una finalizzazione d'uso diversa e mirata. Da qui il condiviso orientamento giurisprudenziale che, non a caso senza soluzione di continuità rispetto all'introduzione della norma nel d.P.R. n. 380 del 2001, ha da sempre ricondotto il cambio di destinazione d'uso da cantina o garage a civile abitazione tra gli interventi edilizi per i quali è necessario il rilascio del permesso di costruire (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2018, n. 551; sez. VII, 21 agosto 2023, n. 7835). Diversamente opinando, si addiverrebbe alla paradossale conclusione che l'introduzione delle categorie urbanistiche omogenee, necessariamente espressa in termini di macro organizzazione sistemica e non di disciplina di dettaglio, si sarebbe risolta in una sostanziale liberalizzazione delle trasformazioni di tutti i locali lato sensu di servizio in residenziali."

ter, un regime urbanistico ed edilizio “semplificato”, assoggettandoli a S.C.I.A. ordinaria (ex art. 22 TUE) nel caso di mutamento solo “funzionale”, ed al titolo abilitativo richiesto per l’esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d’uso, nel caso di mutamento “strutturale”.

Sarebbe illogico che detto regime “semplificato” – il ricorso alla semplice SCIA o al solo titolo richiesto per l’esecuzione delle opere - trovasse applicazione anche qualora il mutamento rilevante di destinazione d’uso, con o senza opere, avvenisse al di fuori dei limiti delle zone urbanistiche e delle categorie funzionali previste dal comma 1-ter.

Dall’esame della disciplina sopra illustrata, in linea con l’orientamento giurisprudenziale assolutamente prevalente, sembrerebbe discenderne che il cambio di destinazione d’uso, anche senza opere, tra diverse categorie funzionali al di fuori dei limiti di zone urbanistiche e categorie funzionali previste dal comma 1-ter, sia da assoggettare al permesso di costruire⁴³.

Tale conclusione sembra di potersi anche ricavare, in via interpretativa, dall’art. 3 co. 1 lett. e) che definisce in via residuale gli “interventi di nuova costruzione” (per i quali l’art. 10 co. 1 lett. a) del TUE prevede il permesso di costruire) sia quelli di trasformazione edilizia ma anche quelli di “trasformazione urbanistica” non rientranti nelle tipologie di interventi edilizi definiti nelle precedenti lettere.

E non sembrano esservi dubbi sul fatto – come sopra detto – che il passaggio da una categoria funzionale all’altra determini una modifica dell’assetto urbanistico del territorio.

In sostanza l’individuazione del titolo abilitativo per i mutamenti di destinazione d’uso non disciplinati dall’art. 23 ter, dovrebbe trovare una soluzione analoga a quella che la giurisprudenza ha individuato in seguito all’entrata in vigore del decreto Sblocca Italia (D.L. n. 133/2014) ed esaminata nel paragrafo 3.1; per cui in assenza dell’indicazione dei titoli abilitativi necessari per i mutamenti di destinazione d’uso “urbanisticamente rilevanti”, anche se attuati senza opere, è necessario il permesso di costruire.

A fronte della rilevanza della destinazione d’uso anche (e soprattutto) come istituto di carattere urbanistico, corre infine l’obbligo di richiamare l’attenzione sulla inammissibilità del mutamento di destinazione d’uso di un immobile, qualora non sia conforme alle destinazioni astrattamente possibili in una certa zona secondo gli strumenti urbanistici, ma sia totalmente difforme da quelle ammesse⁴⁴.

Attraverso un globale mutamento della destinazione d’uso dei volumi appartenenti a un complesso edificato (che può ricorrere, ad esempio, quando un complesso immobiliare autorizzato per un uso ricettivo, venga convertito abusivamente a uso residenziale con vendite frazionate), si conferisce all’area interessata un diverso assetto territoriale che incide sostanzialmente sugli standard urbanistici e sulle dotazioni territoriali, in contrasto con la strumentazione e disciplina urbanistica pianificatoria.

In tali casi, il rischio è che possa essere ravvisata⁴⁵ una ipotesi di lottizzazione abusiva cd. funzionale⁴⁶.

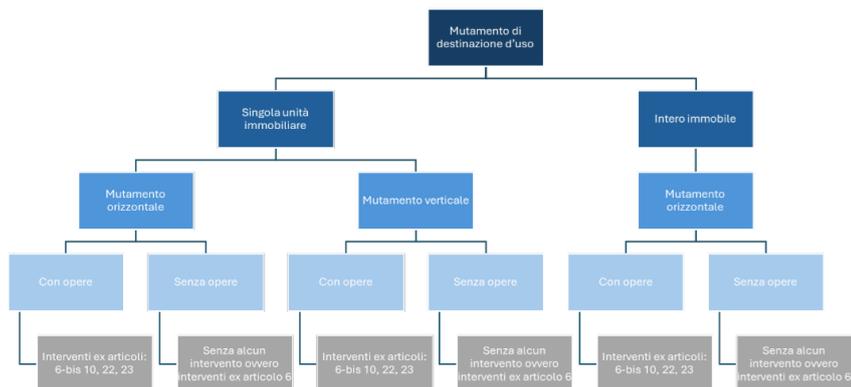
⁴³ In tal senso, D. de Paolis, *Decreto Salva Casa, nuove procedure e sanatorie edilizie*, cit., p. 47.

⁴⁴ Come evidenzia G. Trapani, *La modulazione del vincolo alberghiero: dalla multiproprietà ai Condhotel*, cit., “Si realizza in tal modo un’alterazione idonea ad incidere significativamente sulle destinazioni funzionali ammesse dal piano regolatore, creando una frattura negli equilibri ivi disciplinati.”

⁴⁵ Secondo la giurisprudenza, che configura il reato anche in presenza di un territorio già edificato o addirittura su un immobile esistente (Cass. Pen. n. 19222/2020, n. 24096/2008), il reato di lottizzazione abusiva può essere integrato anche dal cambiamento della destinazione d’uso di un immobile che alteri il complessivo assetto del territorio, comportando una significativa incidenza sulle dotazioni degli standard di zona (Cass. Pen. n. 19222/2020).

⁴⁶ Come ricorda G. Musolino, *Il Condhotel o Condominio Albergo*, in *Rivista del notariato* - n. 5 – 2019, p. 1031 e ss., “l’utilizzo di parte delle strutture alberghiere a residenza è stato giudicato lottizzazione abusiva, come precisato da T.A.R. Lazio n.6314 del 2014, secondo cui, si è in presenza di una lottizzazione abusiva, sia qualora in una zona del piano regolatore comunale destinata a servizi turistico alberghieri si realizza un complesso che non si concretizza immediatamente in utilizzazione coerente, ma che fin dal suo nascere viene suddiviso in unità abitative di tipo familiare, sia nella fattispecie in cui lo strumento urbanistico consenta l’utilizzo della zona ai fini residenziali. Ciò avviene sia quando il complesso alberghiero è stato edificato con previsioni urbanistico-

Mutamento di destinazione d'uso: singola unità immobiliare e interi edifici.



Mutamento di destinazione d'uso e titoli abilitativi

Quale intervento sto realizzando?	Quale titolo è necessario per il mutamento della destinazione d'uso?
Assenza di interventi	SCIA
Edilizia libera (ex articolo 6)	SCIA
Interventi soggetti a CILA (ex articolo 6-bis)	SCIA
Interventi soggetti a SCIA (ex articolo 22)	SCIA
Interventi soggetti a SCIA alternativa a permesso di costruire (ex articolo 23)	SCIA alternativa a permesso di costruire
Interventi soggetti a permesso di costruire (ex articolo 10)	Permesso di costruire

edilizie derogatorie non estensibili a immobili residenziali; sia quando la destinazione d'uso residenziale comporta la necessità di incrementare gli standard per l'edificazione alberghiera e tali standard aggiuntivi non risultino reperibili ovvero reperiti in concreto.

Configura il reato di lottizzazione abusiva, dunque, la modifica di destinazione d'uso di un complesso alberghiero realizzata mediante la vendita di singole unità immobiliari a privati, se non sussiste un'organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni e alla concessione in locazione dei singoli appartamenti compravenduti secondo le regole comuni del contratto di albergo, atteso che, in tale ipotesi, le singole unità perdono la loro originaria destinazione d'uso alberghiera per assumere quella residenziale. Risulta, invece, irrilevante la titolarità della proprietà della struttura immobiliare, che può appartenere a un solo soggetto proprietario o a una pluralità di soggetti. Ciò che rileva, piuttosto, è la configurazione della struttura medesima (anche se appartenente a più proprietari) come albergo, caratterizzata dalla concessione in locazione delle unità immobiliari a una generalità indistinta e indifferenziata di soggetti e per periodi di tempo predeterminati. Se manca questa destinazione dei locali a un pubblico generalizzato, e si destinano parte dei locali costruiti esclusivamente all'utilizzazione dei soggetti proprietari, non si ha più utilizzazione alberghiera, bensì abitativa.