

Mutamenti d'uso: i chiarimenti della Corte costituzionale

6 Maggio 2026



La Corte costituzionale, con sentenza n. 61 del 30 aprile 2026, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, commi 1 e 2, e 36 della legge regionale Toscana n. 51/2025. Tale norma, modificando la legge regionale 65/2014 "*Norme per il governo del territorio*", introduceva disposizioni sui mutamenti di destinazione d'uso in attuazione dell'articolo 23-ter del Dpr 380/2001 (Testo Unico Edilizia), come modificato dal D.L. 69/2024, convertito dalla legge 105/2024 (c.d. DL Salva Casa).

In particolare, la Consulta si è pronunciata sui seguenti profili.

Oneri di urbanizzazione primaria

L'articolo 23-ter, comma 1-quater, del Dpr 380/2001 dispone che, nei mutamenti di destinazione d'uso tra categorie funzionali (c.d. "verticali"), sia dovuto il pagamento dei soli oneri di urbanizzazione secondaria. Al contrario, l'articolo 3, comma 2 della legge regionale Toscana prevedeva la possibilità di richiedere anche gli oneri di urbanizzazione primaria.

La Corte costituzionale ha ribadito che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra tra i principi fondamentali della materia del "*governo del territorio*". Di conseguenza, la sua determinazione deve rispondere a un criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.

Secondo la Consulta, il legislatore statale, nel disciplinare i soli oneri di urbanizzazione secondaria, ha implicitamente escluso quelli primari, in quanto i mutamenti di destinazione d'uso avvengono in zone già urbanizzate e già dotate delle opere di urbanizzazione primaria.

Per tali ragioni è stata dichiarata illegittima la disposizione regionale che consentiva ai Comuni di richiedere anche gli oneri di urbanizzazione primaria.

Condizioni e limitazioni

L'articolo 23-ter del D.P.R. 380/2001 consente ai Comuni di prevedere, nei propri strumenti urbanistici, specifiche "condizioni" per i mutamenti di destinazione d'uso. Al contrario, l'articolo 3, comma 2, della legge regionale Toscana in esame estendeva tale potere, consentendo alle amministrazioni locali di introdurre anche vere e proprie "limitazioni".

La Consulta ha chiarito che l'uso del termine "limitazioni" da parte del legislatore regionale sottintende un potere pianificatorio molto più intenso ed incisivo rispetto a quello statale. In particolare, i giudici hanno tracciato una netta distinzione tra:

- condizioni: che costituiscono misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono "*un meccanismo di flessibilità che*

consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio". Ad esempio, rappresenta una condizione quella che consente il mutamento di destinazione d'uso "verticale" di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente dell'immobile;

- **limitazioni:** che rappresentano *"un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo, da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà".* Rientrano in questa categoria, ad esempio, il divieto di mutamento di destinazione d'uso di interi immobili in relazione a frazioni di territorio, o la previsione che riconosce una discrezionalità più estesa all'amministrazione.

Per tali motivi, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione regionale che prevede la possibilità per i Comuni di fissare specifiche "limitazioni" ai mutamenti di destinazione d'uso.

Applicazione diretta della disciplina nazionale sui mutamenti d'uso

L'articolo 23-ter, comma 3, del D.P.R. 380/2001 prevede che le Regioni adeguino la propria legislazione ai principi statali sui mutamenti di destinazione d'uso, stabilendo espressamente che tali disposizioni trovino, in ogni caso, applicazione diretta.

In senso opposto, la Regione Toscana aveva introdotto un regime transitorio (artt. 3, comma 1 e 36 della L.R. 51/2025) che subordinava l'efficacia delle nuove semplificazioni all'approvazione, entro due anni, di varianti urbanistiche comunali o di discipline destinate a fissare condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili.

La Corte Costituzionale ha rilevato che il contrasto con la normativa statale — che ha valore di principio fondamentale — è *"del tutto evidente"*. L'applicazione immediata delle nuove disposizioni è infatti prevista espressamente dalla legge nazionale e risponde alla logica di semplificazione che è alla base della modifica normativa.

I giudici hanno chiarito che l'applicazione diretta della disciplina si rivolge a tutti i soggetti dell'ordinamento e non solo alla pubblica amministrazione comunale ed è quindi *"direttamente e immediatamente operante anche nei confronti dei privati"*, senza che la possibilità di cambiare destinazione d'uso possa essere bloccata in attesa che i Comuni modifichino i propri piani urbanistici.

Allegati

[Corte_costituzionale_61_2026](#)

[Apri](#)

Per informazioni rivolgersi a:

**Direzione Edilizia e
Territorio**

Tel. 06 84567.277

E-Mail:

[ediliziaeterritorio@ance.i](mailto:ediliziaeterritorio@ance.it)

[t](#)