

EDILIZIA E URBANISTICA • TESTO UNICO EDILIZIA

04

ART. 23-TER D.P.R. N. 380/2001

Il cambio di destinazione d'uso

Come si applica l'art. 23-ter dopo il Salva Casa. Testo vigente, lettura ragionata, schema delle combinazioni e albero decisionale, categorie funzionali e zone, titoli con la tavola di riepilogo, standard e oneri, rassegna di giurisprudenza e prassi, con fac-simile e checklist.

COLLANA DI APPROFONDIMENTO TECNICO-NORMATIVO

Che cos'è questo quaderno

Il cambio di destinazione d'uso è il punto in cui la disciplina edilizia e quella urbanistica si toccano. Non riguarda soltanto le opere, perché incide sulla funzione assegnata all'immobile e quindi sull'assetto del territorio, e per questo produce da sempre una quantità di contenzioso che nessuna riscrittura della norma ha finora ridotto.

Questo numero mette in fila la disciplina dell'**art. 23-ter** del d.P.R. n. 380/2001 così come si presenta dopo il Salva Casa, e la legge alla luce delle pronunce più recenti. L'obiettivo non è offrire automatismi, che in questa materia non esistono, ma un percorso di lettura che aiuti il tecnico a muoversi fra categorie funzionali, zone urbanistiche, titoli, standard e discipline regionali, riducendo il rischio di errori che emergono spesso a intervento già eseguito.

COME È ORGANIZZATO

- Il testo vigente dell'art. 23-ter, scomposto passaggio per passaggio
- L'ambito di applicazione, lo schema delle combinazioni e un albero decisionale a cinque domande
- Il regime dei titoli, dalla SCIA al permesso di costruire, con la tavola di riepilogo
- Le cinque categorie funzionali e il perimetro territoriale delle zone A, B e C
- Standard urbanistici, parcheggi e oneri di urbanizzazione dopo il Salva Casa
- Primo piano fuori terra, seminterrati, condizioni comunali e convenzioni urbanistiche
- Casistica con fac-simile, rassegna per questione, checklist e domande frequenti

AVVERTENZA

I testi normativi sono riprodotti nella versione vigente alla data di chiusura di questo numero. La rassegna raccoglie estremi e oggetto reali dei provvedimenti citati, senza attribuire principi che non risultino dalle fonti. Le indicazioni operative non sostituiscono la valutazione del singolo caso, che resta affidata alla responsabilità del professionista e all'istruttoria dell'amministrazione competente.

IL RINVIO ALLA DISCIPLINA REGIONALE

L'art. 23-ter enuncia principi di applicazione diretta, ma su più punti rimanda alla legge regionale e agli strumenti urbanistici comunali. Ogni verifica va quindi completata sul territorio di riferimento, perché il quadro nazionale da solo non esaurisce la risposta.

INDICE • NORMA DI RIFERIMENTO

In questo numero

01	Presentazione	2
02	Il testo vigente dell'art. 23-ter	4
03	La lettura della norma, passaggio per passaggio	6
04	Quando si applica, e i casi da non confondere	7
05	Le combinazioni del mutamento d'uso	8
06	Albero decisionale del cambio d'uso	9
07	Le categorie funzionali, una per una	10
08	Zone A, B e C, e i limiti territoriali	11
09	Standard, parcheggi e oneri di urbanizzazione	12
10	Primo piano fuori terra e locali seminterrati	13
11	Condizioni comunali e convenzioni urbanistiche	14
12	I titoli, dalla SCIA al permesso di costruire	15
13	Casi e deroghe, con fac-simile operativo	16
14	Rassegna di giurisprudenza e prassi	17
15	Checklist operativa	19
16	Domande frequenti	20

NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia), «Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante», introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera n), della Legge n. 164/2014 e integrato, da ultimo, dal D.L. n. 69/2024 (Salva Casa), convertito dalla Legge n. 105/2024. La scheda del d.P.R. n. 380/2001, con i documenti collegati e l'apparato di note, è nell'archivio normativa di LavoriPubblici.it.

Nel testo sono richiamati anche gli artt. 6, 6-bis, 9-bis, 10, 22, 23, 32, 33 e 34 del d.P.R. n. 380/2001, l'art. 19 della Legge n. 241/1990, il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e la Legge n. 1150/1942.

02

LA NORMA ALLA LETTERA

Il testo vigente dell'art. 23-ter

Riprodotta alla lettera. La norma definisce quando il mutamento d'uso assume rilievo urbanistico e, dopo il Salva Casa, individua anche le ipotesi ammesse e i titoli richiesti.

D.P.R. N. 380/2001 — ART. 23-TER • MUTAMENTO D'USO URBANISTICAMENTE RILEVANTE

- 1.** Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:
 - a) residenziale;
 - a-bis) turistico-ricettiva;
 - b) produttiva e direzionale;
 - c) commerciale;
 - d) rurale.
- 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.
- 1-ter.** Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso 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 come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.
- 1-quater.** Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

D.P.R. N. 380/2001 — ART. 23-TER • SEQUE

- 1-quin-ques.** Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli:
- a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) nei restanti casi, il titolo 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, si procede ai sensi della lettera a).
- 2.** La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis.
- 3.** Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinques.

L'articolo è stato introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera n), della legge n. 164 del 2014. I commi da 1-bis a 1-quinques sono stati inseriti dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge n. 69 del 2024, convertito dalla legge n. 105 del 2024. Il comma 3 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 2), dello stesso decreto-legge n. 69 del 2024, convertito dalla legge n. 105 del 2024.

DOVE SI LEGGE OGNI COMMA IN QUESTO QUADERNO

- Comma 1, le due nozioni e le categorie funzionali • rubriche 03 e 07
- Comma 1-bis, il mutamento dentro la stessa categoria • rubriche 03 e 11
- Comma 1-ter, il mutamento fra categorie diverse e le zone • rubriche 03, 07 e 08
- Comma 1-quater, condizioni, standard, oneri e piani bassi • rubriche 09, 10 e 11
- Comma 1-quinques, il titolo richiesto • rubrica 12
- Comma 2, la destinazione di partenza • rubriche 03 e 04
- Comma 3, le Regioni e l'intero immobile • rubrica 03

IL RAPPORTO CON LE REGIONI

Il comma 3 tiene insieme due regole che vanno lette nell'ordine. I principi dell'articolo si applicano in via diretta anche prima dell'adeguamento regionale, e le Regioni possono aggiungere livelli ulteriori di semplificazione, non ostacoli. La Corte costituzionale, con la sentenza 30 aprile 2026, n. 61, è intervenuta proprio su questo assetto.

03

COME FUNZIONA

La lettura della norma, passaggio per passaggio

Passaggi da leggere in sequenza, perché l'esito dipende dalla combinazione fra oggetto, categoria, zona e piano.

Le due nozioni del comma 1

La prima proposizione definisce il mutamento **senza opere**, che ricorre quando non si eseguono opere edilizie oppure quando le opere rientrano nell'art. 6. La seconda definisce il mutamento **rilevante**, che ricorre quando l'utilizzo diverso da quello originario porta l'immobile o la singola unità immobiliare in una categoria funzionale diversa. Le due nozioni viaggiano su piani distinti, perché la rilevanza non dipende dalle opere ma dal salto di categoria.

Il mutamento orizzontale, comma 1-bis

Dentro la stessa categoria funzionale il mutamento della singola unità immobiliare è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore e delle condizioni che gli strumenti urbanistici comunali possono fissare. La previsione riguarda la singola unità e non l'intero edificio.

Il mutamento verticale, comma 1-ter

Il passaggio fra le categorie residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale è sempre ammesso per la singola unità immobiliare posta in immobili ricompresi nelle zone A, B e C del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 o nelle zone equipollenti definite dalle leggi regionali. Restano fuori la categoria rurale e le zone diverse dalle prime tre.

Le condizioni e gli oneri, comma 1-quater

Il comma 1-ter dichiara sempre ammesso il mutamento fra quelle categorie e il comma 1-quater lo ribadisce per le singole unità, aggiungendo la possibilità comunale di fissare condizioni, fra cui l'allineamento alla forma di utilizzo prevalente nelle altre unità dell'immobile. Lo stesso comma esclude il reperimento di ulteriori aree per servizi e la dotazione minima di parcheggi, e tiene fermo il contributo per gli oneri di urbanizzazione secondaria.

I titoli, comma 1-quinquies

Nei casi del primo periodo del comma 1 serve la **SCIA** dell'art. 19 della Legge n. 241/1990. Negli altri casi serve il titolo richiesto per le opere, con l'avvertenza che le opere riconducibili all'art. 6-bis riportano comunque alla SCIA.

Punto di partenza e intero immobile, commi 2 e 3

La destinazione rilevante è quella risultante dalla documentazione dell'art. 9-bis, comma 1-bis, quindi lo **stato legittimo**, mentre l'uso di fatto e la categoria catastale non spostano il punto di partenza. Il mutamento di un intero immobile dentro la stessa categoria resta poi subordinato al rilascio dei titoli del comma 1-quinquies, salva diversa previsione regionale o comunale, perché il regime dei commi 1-bis e 1-ter riguarda la singola unità.

LA NOVITÀ DEL SALVA CASA

Da norma che qualificava il mutamento rilevante l'art. 23-ter diventa una disciplina che individua ipotesi ammesse, perimetro territoriale, regime degli standard e titolo richiesto, spostando il baricentro sulla **singola unità immobiliare**.

04

AMBITO DI APPLICAZIONE

Quando si applica, e i casi da non confondere

Il regime di favore ha confini precisi. Riconoscerli prima di impostare la pratica evita la scelta di un titolo che non regge al controllo successivo.

Le condizioni, e a quale comma appartengono

Le condizioni non sono le stesse nei due percorsi, perché il comma 1-bis e il comma 1-ter chiedono cose diverse. Confonderle è l'errore più frequente.

- **Sempre** · l'intervento riguarda una singola unità immobiliare e non l'intero immobile
- **Solo nel comma 1-ter** · la categoria di partenza e quella di arrivo rientrano fra residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, con esclusione della rurale
- **Solo nel comma 1-ter** · l'immobile ricade in zona A, B o C del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 o in zona equipollente secondo la legge regionale
- **Da verificare comunque** · il piano dell'unità, per il rinvio alla legge regionale disposto dal comma 1-quater

Il mutamento dentro la stessa categoria funzionale non incontra quindi il filtro delle zone. Un ufficio che diventa studio professionale resta nel comma 1-bis anche fuori dalle zone A, B e C.

Che cosa non è un mutamento rilevante

Il mutamento dentro la stessa categoria funzionale non assume rilievo urbanistico, pur restando soggetto al titolo del comma 1-quinquies. Non va confuso con il semplice **utilizzo di fatto** difforme, che non muta la destinazione legittima ancorata dal comma 2 alla documentazione dell'art. 9-bis ma può fare emergere un abuso quando la funzione esercitata stabilmente appartiene a una categoria diversa da quella assentita.

I casi da tenere distinti

La **variazione catastale** ha funzione censuaria e non assegna una destinazione urbanistica. Il **frazionamento** e l'**accorpamento** incidono sull'identità dell'unità immobiliare e possono fare venire meno il presupposto stesso della disciplina, perché il regime di favore presuppone una singola unità e non una riorganizzazione complessiva dell'organismo edilizio. Le **pertinenze**, come autorimesse, cantine e locali accessori, restano fuori dal perimetro dei commi 1-bis e 1-ter, e la casistica raccolta in rassegna mostra quanto il loro passaggio all'uso abitativo sia esposto a contestazione.

IL CRINALE DA TENERE A MENTE

La domanda decisiva non è se ci siano opere, ma se la funzione assegnata all'unità cambi categoria e quali condizioni il comma applicabile richieda. Impostare la pratica partendo dalle opere, e non dalla funzione, è all'origine di gran parte dei contenziosi in materia.

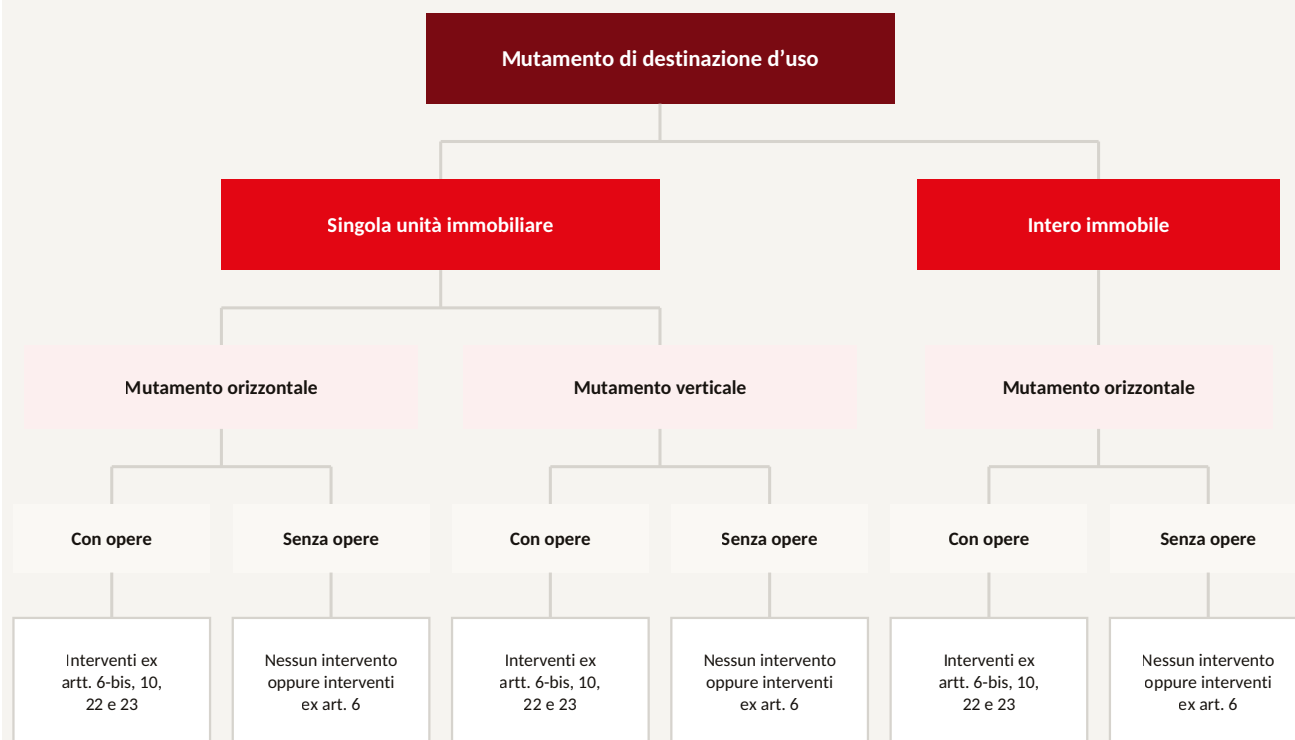
Sul piano dell'unità la norma non è univoca. Il comma 1-quater apre in modo generale, perché dispone che per le unità poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio d'uso sia disciplinato dalla legislazione regionale, ma il meccanismo di estensione che segue richiama le sole disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies. Questo quaderno adotta la lettura prudente, che porta a verificare la legge regionale per quelle unità in ogni caso.

05

LO SCHEMA D'INSIEME

Le combinazioni del mutamento d'uso

Prima di scegliere il titolo conviene collocare l'intervento nello schema. Oggetto, direzione del mutamento e presenza di opere generano sei combinazioni, ognuna con un percorso proprio.



COME SI LEGGE LO SCHEMA

Il primo bivio distingue la **singola unità immobiliare** dall'**intero immobile**. Il secondo separa il mutamento dentro la stessa categoria da quello fra categorie diverse, che per l'intero immobile non trova una via propria nell'art. 23-ter. Il terzo guarda alle opere, perché da esse dipende il titolo richiesto dal comma 1-quinquies.

Lo schema rielabora quello contenuto nelle [Linee guida MIT del 30 gennaio 2025](#), la cui lettura, su altri profili, è stata ritenuta non vincolante dalla giurisprudenza amministrativa.

06

LO SCHEMA OPERATIVO

Albero decisionale del cambio d'uso

Cinque domande in fila, per arrivare al titolo corretto. A ogni nodo la risposta orienta verso il ramo successivo.

1. L'intervento riguarda una singola unità immobiliare?

SÌ

Vai al nodo 2.

NO

Intero immobile. Il comma 3 copre il solo mutamento dentro la stessa categoria.



2. Il mutamento resta dentro la stessa categoria funzionale?

SÌ

Mutamento orizzontale, comma 1-bis. Vai al nodo 4.

NO

Mutamento verticale. Vai al nodo 3.



3. Categorie a), a-bis), b) o c) e immobile in zona A, B o C?

SÌ

Perimetro del comma 1-ter. Vai al nodo 4.

NO

Categoria rurale o zone D, E ed F. Disciplina ordinaria.



4. L'unità è al primo piano fuori terra o seminterrata?

SÌ

Serve l'estensione disposta dalla legge regionale.

NO

Vai al nodo 5. L'esonero da standard e parcheggi vale nei soli casi del comma 1-ter.



5. Quali opere accompagnano il mutamento?

NESSUNA, ART. 6 O ART. 6-BIS

SCIA ex art. 19 della Legge n. 241/1990.

OPERE ULTERIORI

Titolo previsto per le opere, artt. 22, 23 o 10.

In ogni ramo, prima di procedere, va ricostruita la destinazione legittima di partenza ai sensi dell'art. 9-bis e vanno verificate le condizioni fissate dallo strumento urbanistico comunale e le pattuizioni convenzionali ancora efficaci.

07

IL PARAMETRO DELLA RILEVANZA

Le categorie funzionali, una per una

Le categorie del comma 1 sono l'unità di misura del mutamento. Da esse dipendono la rilevanza urbanistica, l'ammissibilità dell'intervento e il titolo richiesto.

Residenziale

Comprende le unità destinate alla stabile permanenza delle persone e gli usi a funzione abitativa prevalente. È fra le categorie di arrivo più ricorrenti nel riuso dell'esistente e, per gli effetti che produce su servizi e dotazioni, fra le più sorvegliate in sede di controllo.

Turistico-ricettiva

Resta distinta dalla residenziale, quindi il passaggio fra le due integra sempre un mutamento rilevante, che però il comma 1-ter ammette nelle zone A, B e C. La distinzione impedisce assimilazioni improprie fra funzioni che, pur simili sul piano edilizio, producono effetti diversi sull'assetto del territorio.

Produttiva e direzionale

Riunisce in una sola categoria le attività produttive in senso stretto e gli uffici. Il passaggio fra le due resta quindi interno alla categoria, mentre il passaggio verso la residenziale o la commerciale comporta il salto e l'applicazione della disciplina del mutamento rilevante.

Commerciale

Riguarda le unità destinate alla vendita e alle attività aperte al pubblico con funzione commerciale. Il mutamento che la coinvolge incide su mobilità, accessibilità e dotazione di servizi, e per questo richiede una verifica attenta delle normative di settore.

Rurale

È l'unica categoria elencata al comma 1 che il comma 1-ter non richiama. I mutamenti da o verso la destinazione rurale restano quindi assoggettati alla disciplina ordinaria, in coerenza con la tutela del territorio agricolo.

DESTINAZIONI MISTE E QUALIFICAZIONE INCERTA

Non sempre l'attività si lascia ricondurre a una categoria univoca. In questi casi la qualificazione della categoria di partenza e di quella di arrivo diventa determinante, perché da essa discendono la natura del mutamento e l'intero regime applicabile. Il riferimento resta la destinazione risultante dai titoli, non l'uso in atto né la classificazione catastale.

08

IL PERIMETRO TERRITORIALE

Zone A, B e C, e i limiti territoriali

Il comma 1-ter non opera su tutto il territorio. La zona urbanistica è una condizione di applicabilità e va verificata prima di qualunque valutazione sul titolo.

Le zone richiamate dalla norma

Il riferimento è alle zone A, B e C dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, cioè agli ambiti già consolidati e a quelli di espansione, oltre alle zone equipollenti individuate dalle leggi regionali. La scelta è coerente con l'obiettivo di favorire il riuso dell'edificato e di contenere il consumo di suolo.

Perché le zone D, E ed F restano escluse

Le zone produttive, agricole e destinate a servizi e attrezzature collettive hanno una funzione propria, dove il mutamento incide sull'organizzazione del territorio e richiede valutazioni pianificatorie. In questi ambiti il cambio d'uso fra categorie diverse continua a seguire le regole ordinarie della pianificazione urbanistica.

La zona agricola

Sulla zona E la giurisprudenza amministrativa si è espressa in termini netti. Con la sentenza 10 ottobre 2025, n. 7951 il Consiglio di Stato ha ricondotto la liberalizzazione parziale introdotta dal Salva Casa alle sole zone A, B e C del D.M. n. 1444/1968, escludendo la zona agricola, e ha confermato la sanzione demolitoria per un mutamento da residenziale a commerciale privo di titolo, realizzato in un'area che il piano classificava come agricola.

Le zone equipollenti

Il rinvio alle zone equipollenti definite dalle leggi regionali serve a raccordare la norma nazionale con gli strumenti che non adottano più la classificazione del 1968. La verifica va quindi condotta sulla disciplina regionale e sulla classificazione del piano vigente, senza dare per scontata l'equivalenza fra denominazioni simili.

UNA VERIFICA CHE PRECEDE TUTTE LE ALTRE

Zona urbanistica e categoria funzionale operano come due filtri in serie. Se l'immobile ricade fuori dalle zone A, B e C, oppure se una delle due categorie è la rurale, il regime del comma 1-ter non si applica e ogni ragionamento successivo sui titoli perde il proprio presupposto.

09

DOTAZIONI E CONTRIBUTI

Standard, parcheggi e oneri di urbanizzazione

È il terreno su cui il Salva Casa incide con maggiore forza, e anche quello su cui si è concentrato il confronto fra disciplina statale e legislazione regionale.

L'esonero dagli standard

Nei mutamenti del comma 1-ter il cambio d'uso 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. Non si tratta di una disapplicazione generalizzata del decreto sugli standard, ma di un superamento circoscritto, che opera per le singole unità immobiliari e solo nelle ipotesi ammesse.

I parcheggi

Nelle stesse ipotesi non si applica il vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla Legge n. 1150/1942. La ragione è pratica prima ancora che sistematica, perché nei tessuti consolidati lo spazio per parcheggi aggiuntivi di regola non esiste e l'obbligo renderebbe il mutamento impraticabile.

Il contributo che resta dovuto

Resta fermo, nei limiti stabiliti dalla legislazione regionale e ove previsto, il pagamento del contributo per gli **oneri di urbanizzazione secondaria**. La norma tiene così insieme la semplificazione procedurale e la partecipazione al costo delle dotazioni territoriali.

Il carico urbanistico come criterio di misura

Fuori dalle ipotesi del comma 1-ter il criterio torna a essere l'incremento effettivo del carico urbanistico. Con la sentenza 23 ottobre 2025, n. 8230 il Consiglio di Stato ha escluso che il mutamento da abitazione a studio professionale, senza aumento di volume o superficie, comporti di per sé un incremento del carico e quindi il pagamento automatico di oneri di urbanizzazione o del costo di costruzione.

IL LIMITE POSTO ALLE REGIONI

Con la sentenza 30 aprile 2026, n. 61 la Corte costituzionale è intervenuta su una legge regionale di recepimento del Salva Casa, affermando che le Regioni non possono introdurre discipline in contrasto con i principi di semplificazione dell'art. 23-ter né aggravarne o ritardarne l'applicazione. Il regime degli oneri nei mutamenti ammessi resta quindi quello disegnato dal comma 1-quater.

10

IL RINVIO REGIONALE

Primo piano fuori terra e locali seminterrati

Su questo punto la semplificazione si ferma e passa la mano alla legge regionale. È l'ipotesi in cui l'applicazione automatica dei nuovi commi produce più errori.

Come funziona il rinvio

L'ultimo periodo del comma 1-quater stabilisce che, per le unità poste al primo piano fuori terra o seminterrate, il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che individua i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono perimetrare specifiche zone dove i commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche a queste unità. Il rinvio opera quindi su due livelli, prima quello regionale e poi quello comunale, e in assenza del primo il secondo non può intervenire.

Che cosa accade in mancanza della disciplina regionale

Senza una legge regionale che disponga l'estensione, il regime di favore non si applica e il mutamento torna alle disposizioni ordinarie del Testo Unico e alla pianificazione comunale. Il tecnico deve quindi accertare l'esistenza della norma regionale prima di impostare la pratica, e non dopo.

Individuare il primo piano fuori terra

La norma non introduce una definizione autonoma e utilizza un'espressione consolidata nella prassi edilizia, che individua il piano immediatamente soprastante il livello del terreno. Negli edifici su terreni in pendenza o con quote altimetriche differenziate l'individuazione richiede una verifica puntuale dello stato dei luoghi e della documentazione, perché da essa dipende l'applicabilità del regime.

Locali accessori e pertinenze

Autorimesse, cantine e locali accessori posti a questi livelli meritano una doppia attenzione, perché al tema del piano si somma quello della categoria di partenza. Il passaggio all'uso abitativo di un locale nato come pertinenza non trova copertura nel regime semplificato, e la rassegna raccoglie più pronunce su autorimesse, cantine e sottotetti. Vale però anche il limite opposto, perché con la [sentenza 15 giugno 2026, n. 11033](#) il TAR del Lazio ha annullato un'ingiunzione di demolizione per un presunto passaggio da cantina a residenziale, affermando che l'onere di dimostrare il mutamento grava sull'amministrazione e va fondato su elementi documentati e univoci.

TRE VERIFICHE IN ORDINE

Prima l'esistenza di una disciplina regionale che consenta l'estensione, poi la perimetrazione operata dallo strumento comunale, infine la compatibilità del mutamento con le normative di settore. Saltare il primo passaggio rende inutili gli altri due.

11

I POTERI LOCALI

Condizioni comunali e convenzioni urbanistiche

L'art. 23-ter lascia spazio agli strumenti urbanistici comunali, ma quello spazio ha un confine. Accanto alla pianificazione operano poi le pattuizioni convenzionali, che seguono una logica propria.

Le specifiche condizioni

Sia il comma 1-bis sia il comma 1-ter fanno salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. Il comma 1-quater ne indica una in modo espresso, cioè la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo conforme a quella prevalente nelle altre unità presenti nell'immobile.

Il confine fra condizione e divieto

Il potere comunale si colloca sul piano regolatorio e non su quello del divieto generalizzato. Con la [sentenza 30 aprile 2026, n. 61](#) la Corte costituzionale ha affermato che le condizioni non possono trasformarsi in limitazioni generalizzate o in divieti incompatibili con la disciplina statale, e che l'art. 23-ter trova applicazione diretta e immediata, senza attendere norme regionali di recepimento o varianti urbanistiche comunali.

Le norme tecniche di attuazione

Il rapporto fra norma statale e norme tecniche del piano resta uno dei terreni più frequentati dal contenzioso. Con la [sentenza 9 febbraio 2026, n. 2533](#) il TAR del Lazio si è occupato di una SCIA per un mutamento senza opere da ufficio ad abitazione, dichiarata inefficace dal Comune perché le norme tecniche ammettevano il cambio verso abitazioni singole soltanto come ripristino di una destinazione originaria che l'unità non aveva mai avuto.

Le convenzioni urbanistiche

Diverso è il piano delle pattuizioni convenzionali. Con la [sentenza 27 ottobre 2025, n. 3433](#) il TAR della Lombardia ha ritenuto che la disciplina del Salva Casa non superi in via automatica i vincoli derivanti da una convenzione urbanistica ancora efficace, in un caso di SCIA per il passaggio da turistico-ricettiva a residenziale entro un complesso attuato in forza di convenzione. Nella stessa decisione ha riconosciuto alle [Linee guida MIT del 30 gennaio 2025](#) un valore non vincolante.

CHE COSA VERIFICARE PRIMA DI PRESENTARE

Le condizioni del piano vigente, la loro natura di condizione e non di divieto, e l'esistenza di una convenzione urbanistica ancora efficace sul comparto. Sono tre verifiche distinte e la terza sfugge spesso, perché non emerge dalla sola lettura delle norme tecniche.

12

IL REGIME PROCEDURALE

I titoli, dalla SCIA al permesso di costruire

Il comma 1-quinquies lega il titolo alla natura del mutamento e alle opere eventualmente necessarie, secondo un criterio unitario.

La SCIA come titolo del mutamento

Nei casi del primo periodo del comma 1, quindi senza opere o con opere riconducibili all'art. 6, il titolo è la SCIA dell'art. 19 della Legge n. 241/1990. La stessa via vale per i mutamenti accompagnati da opere riconducibili all'art. 6-bis, che il comma 1-quinquies riporta espressamente alla lettera a).

Quando il titolo segue le opere

Se il mutamento richiede opere non riconducibili agli artt. 6 e 6-bis, il titolo è quello previsto per le opere, quindi SCIA, SCIA alternativa al permesso di costruire o permesso di costruire secondo gli artt. 22, 23 e 10 del Testo Unico. Il mutamento non viene assorbito dall'intervento edilizio, ma ne costituisce una componente funzionale da valutare in modo espresso.

Il mutamento senza opere resta rilevante

L'assenza di opere non sottrae il mutamento al regime dei titoli quando comporta il passaggio fra categorie diverse. Con la [sentenza 4 febbraio 2026, n. 940](#) il Consiglio di Stato si è pronunciato su un'unità censita come ufficio e utilizzata come abitazione, ricondotta a un mutamento fra categorie diverse che richiede un titolo anche in assenza di opere.

Le opere interne non spostano il regime

La natura interna dei lavori non basta a sottrarre l'intervento al regime degli abusi urbanisticamente rilevanti. Con la [sentenza 16 dicembre 2025, n. 9942](#) il Consiglio di Stato è tornato sui limiti della difesa fondata sulle sole opere interne, in un caso di mutamento da abitazione a ufficio sanzionato ai sensi dell'art. 33, comma 3.

QUALE INTERVENTO REALIZZO	QUALE TITOLO SERVE PER IL MUTAMENTO
Nessun intervento	SCIA
Edilizia libera, art. 6	SCIA
Interventi soggetti a CILA, art. 6-bis	SCIA
Interventi soggetti a SCIA, art. 22	SCIA
Interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, art. 23	SCIA alternativa al permesso di costruire
Interventi soggetti a permesso di costruire, art. 10	Permesso di costruire

La tavola vale nei mutamenti dei commi 1-bis e 1-ter e, per l'intero immobile dentro la stessa categoria, nei casi che il comma 3 rinvia al comma 1-quinquies. Fuori da quel perimetro il regime resta quello ordinario oppure quello rinviato alla legislazione regionale. Rielaborata dalle Linee guida MIT del 30 gennaio 2025.

13

METODO

Casi e deroghe, con fac-simile operativo

Il passaggio di un locale accessorio all'uso abitativo è fra le situazioni che più spesso si trasformano in contenzioso. Il caso aiuta a fissare il metodo.

Il caso, in breve

Un'unità nata come autorimessa in un edificio residenziale viene utilizzata come abitazione, con opere interne di modesta entità e senza modifiche esterne. La proprietà ritiene di potere procedere con una comunicazione, muovendo dalla natura interna dei lavori e dalla collocazione dell'immobile in zona B. Il Comune contesta un mutamento privo di titolo e dispone il ripristino.

Il regime di favore non copre l'ipotesi per due ragioni che operano insieme. La categoria di partenza non è quella residenziale, perché il locale è nato come pertinenza e nessun titolo gli ha mai assentito la funzione abitativa, e l'unità è posta al primo piano fuori terra, quindi rientra nel rinvio alla legislazione regionale del comma 1-quater. La lezione è che la semplificazione presuppone una situazione che ne integri i presupposti, e non li crea.

FAC-SIMILE • RELAZIONE SUL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO

Oggetto — mutamento della destinazione d'uso dell'unità sita in [Comune/Provincia], distinta al catasto [foglio/particella/sub], da [categoria di partenza] a [categoria di arrivo], con opere [assenti / art. 6 / art. 6-bis / ulteriori].

Destinazione legittima di partenza — ricostruita ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, sulla base di [titolo originario, estremi; titoli successivi, estremi; provvedimenti in sanatoria o condono, estremi].

Inquadramento urbanistico — zona [A / B / C / equipollente ai sensi di ...] del piano vigente; unità posta al piano [—]; condizioni fissate dallo strumento comunale [—]; convenzioni urbanistiche efficaci sul comparto [assenti / estremi].

Regime applicabile — art. 23-ter, comma [1-bis / 1-ter], del d.P.R. n. 380/2001; esonero da aree per servizi e da dotazione minima di parcheggi ai sensi del comma 1-quater; contributo per oneri di urbanizzazione secondaria [dovuto / non dovuto, ai sensi di ...].

Titolo — [SCIA ex art. 19 della Legge n. 241/1990 / titolo richiesto per le opere ai sensi degli artt. 22, 23 o 10], con gli elaborati che rappresentano lo stato legittimo e lo stato di progetto.

14

ORDINATA PER QUESTIONE • I

Rassegna di giurisprudenza e prassi

Estremi e oggetto reali. Il nome di ogni provvedimento rimanda alla scheda nell'archivio normativa di LavoriPubblici.it.

Applicazione diretta e limiti regionali

Corte costituzionale 30 aprile 2026, n. 61

Legge regionale di recepimento del Salva Casa. L'art. 23-ter si applica in via diretta e immediata. Le Regioni non possono aggravare o ritardare la disciplina statale, e le condizioni comunali non possono diventare limitazioni generalizzate.

Condizioni comunali e convenzioni

TAR Lombardia 27 ottobre 2025, n. 3433

SCIA per il passaggio da turistico-ricettiva a residenziale in un complesso attuato in forza di convenzione urbanistica ancora efficace. Il Salva Casa non supera in via automatica i vincoli convenzionali. Alle Linee guida MIT è riconosciuto valore non vincolante.

TAR Lazio, sez. Roma, 9 febbraio 2026, n. 2533

SCIA senza opere per il passaggio da ufficio ad abitazione, dichiarata inefficace per contrasto con le norme tecniche di attuazione del piano, che ammettevano il cambio soltanto come ripristino di una destinazione mai esistita.

Rilevanza del mutamento senza opere

Consiglio di Stato 4 febbraio 2026, n. 940

Unità censita come ufficio e utilizzata come abitazione, con ordine di ripristino della destinazione originaria. Il passaggio fra categorie diverse richiede un titolo anche in assenza di opere.

Consiglio di Stato 16 dicembre 2025, n. 9942

Mutamento da abitazione a ufficio sanzionato ai sensi dell'art. 33, comma 3. La natura interna delle opere non sottrae l'intervento al regime degli abusi urbanisticamente rilevanti.

Limiti territoriali e categoria rurale

Consiglio di Stato 10 ottobre 2025, n. 7951

La liberalizzazione parziale del cambio d'uso introdotta dal Salva Casa riguarda le sole zone A, B e C del D.M. n. 1444/1968 e non la zona agricola. Confermata la demolizione per il passaggio dei locali a piano terra all'uso artigianale-commerciale, in contrasto con la destinazione di zona del piano.

TAR Piemonte 16 ottobre 2025, n. 1424

Mutamento di destinazione d'uso da agricola a residenziale.

Destinazione legittima e stato legittimo

Consiglio di Stato 8 giugno 2026, n. 4620

La destinazione legittima si prova con la catena dei titoli, ex art. 23-ter, non con la categoria catastale o l'uso di fatto. Conferma la n. 5142/2025.

Corte di cassazione, ordinanza 11 dicembre 2025, n. 32312

Rettifica della rendita catastale proposta con DOCFA. Il classamento non può fondarsi su una destinazione priva di titolo edilizio-urbanistico abilitativo.

TAR Lazio 31 luglio 2025, n. 15129

Premialità volumetrica del venti per cento in un intervento di demolizione e ricostruzione, contestata da terzi perché l'edificio sarebbe stato produttivo sin dall'origine. La premialità maggiore è riconosciuta legittima anche per l'edificio con destinazione originaria neutra.

Standard, oneri e carico urbanistico

Consiglio di Stato 23 ottobre 2025, n. 8230

Condono e cambio d'uso. Il mutamento da abitazione a studio professionale, senza aumento di volume o superficie, non comporta di per sé incremento del carico urbanistico né oneri automatici.

Consiglio di Stato 23 gennaio 2026, n. 587

Ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione con ampliamento ammesso dalla disciplina regionale del piano casa. La monetizzazione degli standard non è rimessa all'iniziativa del privato, ma è applicata dall'amministrazione quando il titolo comporta aumento del carico urbanistico.

SEGUE • ORDINATA PER QUESTIONE • II

Rassegna di giurisprudenza e prassi

Titoli, SCIA e sanatoria

Consiglio di Stato 9 gennaio 2026, n. 186

Annullamento di una SCIA che dichiarava il passaggio di un fabbricato da rurale a residenziale, in un contesto già segnato da opere in totale difformità dai titoli. Limiti della SCIA, rapporto con la sanatoria e presupposti della sanzione pecuniaria dell'art. 34, comma 2.

TAR Liguria 13 giugno 2025, n. 693

SCIA inibita per il passaggio di un magazzino seminterrato a unità abitativa. Affermata l'immediata applicabilità delle nuove disposizioni del Testo Unico e distinta la legittimità urbanistica dall'agibilità igienico-sanitaria.

TAR Lazio 7 ottobre 2025, n. 17156

Ordine di demolizione per un magazzino usato come abitazione dopo nuova copertura, aperture e vano cottura. La trasformazione non è manutenzione straordinaria e si riconduce alla SCIA solo nei casi privi di incremento di superficie utile o di carico urbanistico.

TAR Lazio 16 ottobre 2025, n. 17871

Ricorso respinto contro l'ordine di demolizione di un locale lavatoio trasformato, con impianti e dotazioni, in ambiente a uso abitativo. La sentenza ricostruisce gli indicatori del mutamento funzionale e il titolo che ne consegue.

Demolizione e ricostruzione

Consiglio di Stato 21 luglio 2025, n. 6418

Sostituzione edilizia di un immobile dismesso. Una legge regionale sulla rigenerazione non introduce automatismi nel cambio di destinazione d'uso, e il regime di favore opera entro presupposti tassativi.

Locali accessori, sottotetti e autorimesse

Consiglio di Stato 3 giugno 2026, n. 4443

Trasformazione di locali destinati a garage, cantina e centrale termica in ambienti a uso residenziale. Il passaggio da superficie pertinenziale a superficie abitabile incrementa superfici e carico urbanistico, quindi muta il regime dei titoli e quello delle sanzioni.

Tutti i documenti sono raccolti nella [scheda del d.P.R. n. 380/2001](#) su LavoriPubblici.it, dove si trovano anche i testi integrali dei provvedimenti citati.

TAR Lazio, sez. Roma, 15 giugno 2026, n. 11033

Ingiunzione di demolizione annullata per un presunto passaggio da cantina a residenziale. L'onere di dimostrare il mutamento grava sull'amministrazione e va fondato su elementi documentati e univoci, non su un arredo compatibile con l'uso originario del locale.

Consiglio di Stato 21 ottobre 2025, n. 8185

Trasformazione di un vano garage in civile abitazione dichiarata con D.I.A. La sentenza individua quando il mutamento supera la soglia della ristrutturazione leggera e richiede il permesso di costruire, e il peso degli indici urbanistici e delle superfici già sanate con condono.

TAR Piemonte, sez. Torino, 21 aprile 2026, n. 921

Sottotetto accessorio e pertinenziale, gravato da un atto di vincolo che ne escludeva l'uso abitativo e collegato all'appartamento da scala interna. Confermata la rilevanza edilizia della trasformazione, con un regime distinto per le opere interne eseguite nell'unità sottostante.

Consiglio di Stato 18 marzo 2026, n. 2315

Trasformazione di una soffitta in abitazione. Il passaggio da spazio accessorio a superficie abitabile aumenta la superficie utile e il carico urbanistico, incide sugli standard del D.M. n. 1444/1968 e integra ristrutturazione soggetta a permesso di costruire e variazione essenziale ai sensi dell'art. 32.

Condono e vincolo paesaggistico

TAR Lazio, sez. Latina, 8 maggio 2026, n. 559

Diniego di condono per il passaggio da magazzino agricolo ad abitazione in area sottoposta a vincolo paesaggistico. Il mutamento è qualificato come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), quindi come abuso non sanabile con il terzo condono, e la sopravvenuta norma regionale più favorevole non muta l'esito.

Prassi amministrativa

Linee guida MIT sul Salva Casa, 30 gennaio 2025

Indicazioni interpretative del Ministero sulle novità del Salva Casa, fra cui il mutamento all'interno della stessa categoria funzionale. Il TAR Lombardia ne ha escluso il valore vincolante.

15

PRIMA DI PRESENTARE LA PRATICA

Checklist operativa

RICOSTRUISCI IL PUNTO DI PARTENZA

- ☐ Destinazione legittima ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, con i titoli e gli elaborati
- ☐ Categoria funzionale di partenza, ricavata dai titoli e non dalla categoria catastale
- ☐ Identità dell'unità immobiliare, con verifica di frazionamenti e accorpamenti pregressi

VERIFICA IL PERIMETRO DI APPLICAZIONE

- ☐ Singola unità immobiliare oppure intero immobile, con il diverso regime del comma 3
- ☐ Categoria di arrivo e verifica dell'esclusione della categoria rurale dal comma 1-ter
- ☐ Zona urbanistica A, B o C, oppure zona equipollente secondo la legge regionale
- ☐ Piano dell'unità, con il rinvio regionale per primo piano fuori terra e seminterrati

CONTROLLA I VINCOLI LOCALI

- ☐ Condizioni fissate dallo strumento urbanistico comunale, distinte dai divieti
- ☐ Forma di utilizzo prevalente nelle altre unità dell'immobile, ove il Comune la richieda
- ☐ Convenzioni urbanistiche ancora efficaci sul comparto
- ☐ Normative di settore applicabili alla nuova funzione

DEFINISCI TITOLO E ONERI

- ☐ Titolo individuato ai sensi del comma 1-quinquies, con la CILA riferita alle sole opere
- ☐ Esonero da aree per servizi e da dotazione minima di parcheggi, ove ricorra il comma 1-ter
- ☐ Contributo per oneri di urbanizzazione secondaria secondo la legislazione regionale

MOTIVA E, SE SERVE, FERMATI

- ☐ Esplicita gli elementi su cui si fonda l'inquadramento e richiama i commi applicati
- ☐ Segnala le difformità pregresse non coperte da titolo prima di presentare
- ☐ Evita di ricondurre al regime di favore fattispecie che non ne integrano i presupposti

16

I DUBBI PIÙ RICORRENTI

Domande frequenti

Il Salva Casa ha liberalizzato il cambio di destinazione d'uso?

No. Ha tipizzato alcune ipotesi e ne ha definito il regime, ma dentro un perimetro preciso, che riguarda la singola unità immobiliare e, per il mutamento fra categorie diverse, le sole zone A, B e C. Fuori da quel perimetro la disciplina resta quella ordinaria.

Serve un titolo anche quando non si eseguono opere?

Sì. Il comma 1-quinquies assoggetta alla SCIA i mutamenti dei commi 1-bis e 1-ter realizzati senza opere o con opere riconducibili agli artt. 6 e 6-bis. L'assenza di opere non esclude la rilevanza urbanistica del passaggio fra categorie diverse.

La CILA è utilizzabile per il mutamento di destinazione d'uso?

Nei mutamenti dei commi 1-bis e 1-ter il titolo è la SCIA, anche quando le opere sono riconducibili all'art. 6-bis. La CILA resta riferita alle sole opere e non formalizza il mutamento funzionale dell'unità.

Il regime di favore vale anche per un intero edificio?

No. I commi 1-bis e 1-ter riguardano la singola unità immobiliare. Per l'intero immobile opera il comma 3, che subordina il mutamento all'interno della stessa categoria funzionale al rilascio dei titoli del comma 1-quinquies, salva diversa previsione regionale o comunale.

Il mutamento in zona agricola rientra nella semplificazione?

No. La categoria rurale non è richiamata dal comma 1-ter e le zone diverse da A, B e C restano fuori dal perimetro. La giurisprudenza amministrativa si è espressa in questo senso con la sentenza del Consiglio di Stato 10 ottobre 2025, n. 7951.

Il Comune può vietare un mutamento che la norma statale ammette?

Gli strumenti urbanistici comunali possono fissare specifiche condizioni, che però non possono trasformarsi in limitazioni generalizzate o in divieti incompatibili con la disciplina statale, secondo la sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2026, n. 61.

Occorre reperire nuovi standard urbanistici?

Nei mutamenti ammessi ai sensi del comma 1-ter non si applicano l'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale né il vincolo della dotazione minima di parcheggi. Resta dovuto, nei limiti della legislazione regionale e ove previsto, il contributo per gli oneri di urbanizzazione secondaria.

Le semplificazioni valgono per un locale al piano terra o seminterrato?

Non in via automatica. Per queste unità il comma 1-quater rinvia alla legislazione regionale, che individua i casi in cui gli strumenti comunali possono perimetrare specifiche zone. In assenza della norma regionale il regime resta quello ordinario.

Una convenzione urbanistica può impedire il cambio d'uso?

Il TAR della Lombardia, con la sentenza 27 ottobre 2025, n. 3433, ha ritenuto che la disciplina sopravvenuta non superi in via automatica i vincoli di una convenzione urbanistica ancora efficace. La verifica sul comparto va quindi condotta prima di presentare il titolo.

La categoria catastale determina la destinazione d'uso?

No. La destinazione rilevante è quella risultante dalla documentazione dell'art. 9-bis, comma 1-bis. Il catasto ha funzione censuaria e l'uso di fatto non attribuisce una destinazione che nessun titolo ha assentito.

Vuoi approfondire il cambio di destinazione d'uso?

CONTINUA SU LAVORIPUBBLICI.IT

Trovi la guida completa all'art. 23-ter, l'analisi delle categorie funzionali e le schede delle pronunce citate in questo numero. Su LavoriPubblici Academy i corsi accreditati in materia edilizia, mentre i volumi tecnici sono pubblicati da Grafill.

RESTA AGGIORNATO

Con la newsletter di LavoriPubblici.it ricevi in anteprima i nuovi numeri della collana e gli aggiornamenti quotidiani di informazione tecnica.

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER

[lavoripubblici.it](https://www.lavoripubblici.it)



Lavori Pubblici