

# **Giudice amministrativo e mutamento di destinazione d'uso degli immobili dopo il Decreto Salva Casa: alla ricerca dell'intenzione del legislatore**

*di PAOLA LOMBARDI (\*)*

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La prima disciplina nazionale del mutamento di destinazione d'uso degli immobili. — 3. L'art. 23-ter TUED dopo il Decreto Salva Casa. — 4. Le linee guida del MIT sull'attuazione del Decreto Salva Casa: alla ricerca di un supporto per il legislatore nazionale. — 5. Rilievi critici e spunti conclusivi: l'intenzione del legislatore tra lavori del Parlamento e ruolo del giudice amministrativo.

## **1. Introduzione.**

A poco più di un anno dalla sua entrata in vigore, sembra possibile affermare che il d.l. 29 maggio 2024, n. 69, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica* (c.d. Decreto Salva Casa) e convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2024, n. 105, costituisca un importante punto di svolta nel ripensamento della disciplina edilizia in Italia: l'*intenzio legis* è chiaramente orientata alla “semplificazione”<sup>(1)</sup>, al fine di ovviare alle persistenti incertezze interpretative che per molto

(\*) Il saggio costituisce prodotto della ricerca svolta nell'ambito del Progetto PRIN 2022 dal titolo “*Looking for Legislative Intent in Judicial Reasoning: An Empirical Account*” (“*Alla ricerca dell'intenzione del legislatore nel ragionamento giudiziale: un approccio empirico*”), Finanziato dall’Unione europea – Next Generation EU, Missione 4 Componente 1, CUP D53D23007610006 (Principal Investigator: Prof. Damiano Canale, Università Bocconi di Milano).

(1) G. Di MARCO, *Il D.P.R. 380/2001 e l'evoluzione degli interventi edili e il D.L. 694*, in A.A.Vv., *Il Decreto Salva Casa*, a cura di U. DE LUCA - G. Di MARCO, Napoli, 2024, 17 ss.

tempo hanno costituito un ostacolo alla riqualificazione ed alla valorizzazione economica degli immobili e delle unità immobiliari del Paese.

Anche per giustificare l'ennesimo ricorso alla decretazione d'urgenza, le nuove disposizioni trovano infatti la propria motivazione principale «nell'esigenza di sbloccare la situazione di totale stallo in cui versa in mercato immobiliare, fortemente penalizzato dalle incertezze del quadro normativo di settore»<sup>(2)</sup>, allo scopo di rilanciare le compravendite, recuperare il patrimonio edilizio esistente riducendo il consumo del suolo e superare gli aspetti problematici dell'attività di enti locali, cittadini ed imprese, alla ricerca di un deciso rinnovamento della disciplina operato all'insegna della riduzione dei controlli a fini autorizzatori<sup>(3)</sup>.

Ne è derivato un provvedimento che tenta di affrontare, per la prima volta in modo sistematico, problematiche che spesso hanno trovato soluzioni del tutto contingenti e straordinarie<sup>(4)</sup>, attraverso l'ennesimo “intervento di manutenzione”<sup>(5)</sup> del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico dell'edilizia, d'ora in poi anche TUED): un intervento la cui efficacia è naturalmente ancora tutta da valutare, in ragione del poco tempo trascorso dalla sua entrata in vigore e delle difficoltà attuative che sono conseguite alle numerose e profonde modifiche apportate al Decreto Salva Casa dalla sua legge di conversione.

L'approccio indicato caratterizza anche la nuova disciplina dell'art. 23-ter del Testo unico in tema di mutamento di desti-

(2) Così la Relazione illustrativa del decreto, su cui T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, in *Urb. app.*, 2024, 641 ss., utile anche per una ricostruzione sistematica delle principali novità intervenute in materia (spec. 646 ss.).

(3) M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, in *Urb. app.*, 2024, 631 ss., che definisce la nuova disciplina sui cambi di destinazione d'uso, che sta per essere descritta, come ipotesi di semplificazione “vera e propria” (spec. 639).

(4) G. DI MARCO, *Il D.P.R. 380/2001 e l'evoluzione degli interventi edili e il D.L. 694*, cit., 12.

(5) P.I. D'ANDREA, *Il D.L. 69/2024 nella prospettiva dei principi costituzionali*, in AA.Vv., *Il Decreto Salva Casa*, a cura di U. DE LUCA - G. DI MARCO, Napoli, 2024, 62 ss.

nazione d'uso urbanisticamente rilevante degli immobili, cui lo scritto dedica specifica attenzione.

L'indagine cercherà pertanto di farne emergere caratteri e, soprattutto, criticità, anche con l'ausilio dell'insostituibile attività interpretativa del giudice amministrativo: per questa via, si cercherà di comprendere quali siano, nei tempi attuali, le intenzioni del legislatore quanto alla messa a punto di una disciplina complessa come quella dell'edilizia in Italia, fatta di slanci nella direzione della semplificazione, di pressanti esigenze contingenti di natura economica, ma anche di pericolosi *revirement* che certamente non giovano alla sua buona fattura.

## **2. La prima disciplina nazionale del mutamento di destinazione d'uso degli immobili.**

La destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare è la specifica funzione per la quale lo stesso può essere utilizzato alla luce della normativa vigente e delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali.

La sua disciplina sposta evidentemente il tema del controllo pubblico dal profilo prettamente strutturale dell'edilizia a quello della valutazione funzionale dell'opera<sup>(6)</sup>, così come il suo mutamento costituisce questione di rilievo alla quale tuttavia il legislatore nazionale ha dedicato attenzione solo da poco più di un decennio.

L'art. 23-ter è stato inserito nel Testo unico dell'edilizia dal d.l. n. 133/2014 (c.d. Decreto Sblocca Italia, convertito con modificazioni dalla l. n. 164/2014), allo scopo di definire quali mutamenti della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare fossero da considerare come urbanisticamente rilevanti, cercando in questo modo di ovviare alle criticità discendenti da una disciplina lacunosa che, attraverso l'art. 10 TUED, sostanzialmente demandava alla legislazione regionale il compito

<sup>(6)</sup> Così, efficacemente, Corte Giust. amm. Sic., 25 giugno 2021, n. 475, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

di regolamentare la materia (7).

Il nuovo articolo elencava, come in effetti elenca tuttora, cinque distinte categorie funzionali — a) residenziale, a-bis) turistico-ricettiva, b) produttiva e direzionale, c) commerciale e d) rurale —, in relazione alle quali fin da subito ci s'interrogò in dottrina su quale fosse il rapporto che le stesse intrattenessero rispetto alle zone territoriali omogenee di cui all'art. 2 d.m. 2 aprile 1968, n. 1444: prevalente fu tuttavia l'opinione secondo cui le due classificazioni fossero da tenere tra loro distinte in ragione della loro diversa funzione (8). D'altra parte, la stessa giurisprudenza anche

(7) Per un approfondimento della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili introdotta dal Decreto Sblocca Italia, specie per l'individuazione delle lacune esistenti, cui il provvedimento avrebbe dovuto ovviare, R. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso (art. 23-ter TUED)*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, Numero Speciale su *Uso e trasformazioni del territorio. Dal Testo unico dell'edilizia al decreto "Sblocca Italia"*, 627 ss.; P. TANDA, *La disciplina urbanistica del mutamento di destinazione d'uso tra sviluppo economico e tutela del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2019, 161 ss. Per uno sguardo anche alla disciplina previgente, specie sotto il profilo delle definizioni dei concetti rilevanti in questa sede, M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in A.A.Vv., *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F.G. SCOCÀ - P. STELLA RICHTER - P. URBANI, vol. I, Torino, 2018, 968 ss.; S. VILLAMENA, *La liberalizzazione dei mutamenti d'uso (indicazioni metodologiche)*, in *Riv. giur. urb.*, 2012, 124 ss.; L. PELLICANI, *Mutamento di destinazione d'uso funzionale e semplice cambio d'uso: una distinzione spesso trascurata*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2009, 13 ss. Ancora, per una lettura in senso critico dell'art. 23-ter prima del Decreto Salva Casa, articolo considerato di problematica applicazione per difetto di coordinamento sistematico rispetto ad altre disposizioni del TUED, N.E. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia ed il problematico raccordo sistematico della nuova — rectius ulteriore — disciplina statale del mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante nell'ordinamento di settore*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2020, II, 177-180.

(8) Sul punto, si riprendono le considerazioni svolte da R. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso (art. 23-ter TUED)*, cit., 639-640, il quale sottolinea come le norme sulla zonizzazione individuano le funzioni ammesse per intere porzioni di territorio comunale, vincolando il pianificatore a garantire in esse particolari standard, mentre l'art. 23-ter tipizza le categorie funzionali dei singoli immobili (che, evidentemente, potranno essere più di una all'interno delle varie zone territoriali omogenee) al particolare scopo di stabilire che il passaggio tra di esse risulta *ex lege* rilevante. Per una diversa autorevole opinione, nel senso che la mancata coincidenza tra le due classificazioni suscita perplessità perché non consente di escludere del tutto che le nuove categorie funzionali dell'art. 23-ter abbiano una loro incidenza sull'individuazione delle zone territoriali omogenee, P. STELLA RICHTER, *Destinazione d'uso*, in, *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, 2020, 77. Più di recente, tuttavia, l'Autore avrebbe condiviso la tesi prevalente della mancanza d'interferenza tra le due classificazioni in Id., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2022, 151-152.

di recente ha precisato come la destinazione d'uso non riguarda il territorio ma i beni che su di esso si collocano, e non descrive uno stato ontologico o deontologico di un'area comunale cui si riconnetta una certa disciplina conformativa del diritto dominicale, ma l'uso che di quel determinato bene si sta attuando e, dunque, la funzione a cui esso è concretamente adibito<sup>(9)</sup>.

Date queste premesse, il criterio utilizzato, in dottrina definito come criterio di “omogeneità funzionale economica”<sup>(10)</sup>, fu quello di ritenere mutamento rilevante *ex lege*, e pertanto privo della necessità di un accertamento in concreto del reale aggravio urbanistico sul tessuto territoriale di riferimento<sup>(11)</sup>, ogni forma di utilizzo che comportasse il passaggio dell'immobile o della singola unità immobiliare ad una categoria diversa tra le cinque indicate rispetto a quella originariamente assegnata, quand'anche ciò avvenisse senza l'esecuzione di opere edilizie (comma 1).

Come si vedrà di qui a poco, di rilievo è il fatto che questo criterio valesse «salva diversa previsione da parte delle leggi regionali».

La giurisprudenza amministrativa che si è occupata della classificazione delle categorie funzionali in esame, nel tempo rimasta immutata, ne ha costantemente evidenziato la caratteristica di utile direttiva operativa nei confronti delle amministrazioni comunali: come si legge infatti anche nelle pronunce più recen-

(9) Cons. Stato, 14 luglio 2025, n. 6127; e Id., 19 gennaio 2023, n. 159, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per una successiva pronuncia sull'impossibilità di sovrapporre la nozione di zona con quella di categoria funzionale, T.A.R. Puglia, Bari, 23 maggio 2025, n. 731, *ibidem*. Ancora, nel senso che la verifica della ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, con riguardo a destinazioni tra loro compatibili o complementari deve essere effettuata con riguardo non già alla zonizzazione (ossia alla destinazione di zona), ma alla destinazione d'uso in senso stretto, che attiene alla tipologia d'uso degli edifici, Cons. Stato, 21 luglio 2025, n. 6418, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(10) G. GUZZO - G. PALLIGIANO, *L'attività edilizia. Titoli, procedure, sanzioni e tutela*, Milano, 2023, 74.

(11) N.E. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia*, cit., 182 e 187, che sul punto parla di una vera propria «certificazione» introdotta in tal senso dalla novella del 2014.

ti, l'art. 23-ter TUED «ha introdotto le categorie di destinazione urbanistica preconstituendo 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» (12).

Diversamente, in caso di passaggio ad una diversa categoria funzionale, «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 — è l'*ubi consistam* del mutamento di destinazione che giustifica la repressione dell'alterazione del territorio in conseguenza dell'incremento del carico urbanistico come originariamente divisato, nella pianificazione del tessuto urbano, dall'amministrazione locale» (13).

(12) T.A.R. Lazio, 12 febbraio 2025, n. 3115; Id., 29 gennaio 2025, n. 1932 e Cons. Stato, 15 luglio 2024, n. 6356, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(13) Ancora T.A.R. Lazio, n. 1932/2025, cit.; Cons. Stato, n. 6356/2024, cit. Come esempi pratici di mutamento urbanisticamente rilevante, nell'ampia casistica affrontata dai giudici amministrativi, T.A.R. Lombardia, Milano, 31 marzo 2025, n. 1127; T.A.R. Campania, Napoli, 3 marzo 2025, n. 1693, sulla trasformazione di un deposito per l'annessione ad un'abitazione residenziale; T.A.R. Marche, 29 marzo 2025, n. 232, per il cambio di destinazione d'uso da garage a vano abitabile; T.A.R. Campania, Napoli, 24 dicembre 2024, n. 7375, in relazione alle opere funzionali a rendere abitabile un seminterrato già destinato ad uso «cantinato»; T.A.R. Campania, Salerno, 2 dicembre 2024, n. 2336, sulla chiusura di un portico con conseguente cambio di destinazione d'uso in superficie residenziale, T.A.R. Campania, Napoli, 30 ottobre 2024, n. 5816, sul passaggio da attività industriale a palestra; T.A.R. Sicilia, Catania, 29 ottobre 2024, n. 3526; T.A.R. Campania, Napoli, 24 giugno 2024, n. 3920, sulla trasformazione da deposito ad attività commerciale; Cons. Stato, 17 settembre 2024, n. 7609, sul cambio di un sottotetto da destinazione produttiva ad abitativa; T.A.R. Lombardia, Milano, 14 maggio 2024, n. 1440 sul passaggio da parcheggio per l'utenza di una struttura di vendita a superficie commerciale; Corte Giust. amm. Sic., 13 novembre 2023, n. 794, per la destinazione a parcheggio di uno spazio verde; T.A.R. Campania, Napoli, 29 settembre 2023, n. 5301, sul cambio da abitazione a locale commerciale; Cons. Stato, 21 agosto 2023, n. 7835, per il passaggio da cantina a garage e civile abitazione. Si aggiunga come, con specifico riferimento alla logistica, in quanto non rientrante in nessuna delle categorie tipizzate dal legislatore e laddove non sia disciplinata a livello regionale o di singolo strumento urbanistico, per il giudice amministrativo essa vada assimilata alla destinazione d'uso dell'immobile che ospita quella cui è strumentale, che non necessariamente è costituita da quella commerciale, stante il suo contenuto poliedrico (così Cons. Stato, 27 giugno 2022, n. 5297, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) ove sono consultabili tutte le sentenze citate in questa nota).

E questo vale anche nel caso in cui non vengano realizzate opere edilizie: è sufficiente la sussistenza di elementi univoci idonei ad imprimere chiaramente ed inequivocabilmente la diversa destinazione (¹⁴).

Da tutto ciò deriva che dell'incremento della domanda di servizi che si registra nella zona interessata dall'intervento, con aggravio del carico socio-economico già esistente, debbano essere onerati coloro che di esso beneficiano (¹⁵), così come il mutamento non autorizzato alterante il carico urbanistico, integrando una situazione di illiceità, vada rilevato dall'amministrazione comunale nel doveroso esercizio del suo potere di vigilanza (¹⁶).

Date le premesse, è di tutta evidenza come sia cruciale l'individuazione della destinazione d'uso originaria, stante soprattutto una giurisprudenza che da sempre segnala come, ai fini della determinazione della destinazione d'uso di un immobile, sia irrilevante «l'uso di fatto che in concreto» si assume praticato di questo: occorre considerare solo quanto indicato negli atti amministrativi pubblici di carattere urbanistico o catastale, che sono gli unici in grado di identificare in modo inequivocabile le «oggettive attitudini funzionali del bene» di cui si tratta (¹⁷). La destinazione che qui ci occupa, a differenza del mero uso, ha in effetti una fonte eteronoma rispetto al titolare del diritto reale che ne è l'oggetto (¹⁸).

Allo scopo, il comma 2 dell'articolo richiamava la destinazione d'uso prevalente, in termini di superficie utile, per identificare

(¹⁴) Tale diversa destinazione è ad esempio evincibile dalla mera apposizione di mobilio che risulti inequivocabilmente incompatibile con quella originaria: così, di recente, T.A.R. Lazio, 25 luglio 2025, n. 14807, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sul punto, anche T.A.R. Puglia, Bari, 2 luglio 2024, n. 807, *ibidem*.

(¹⁵) T.A.R. Liguria, 15 aprile 2022, n. 288, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(¹⁶) *Ex multis*, per limitarsi alla giurisprudenza di secondo grado, Cons. Stato, 8 maggio 2024, n. 4127; Id., 8 aprile 2024, n. 3182; Id., 18 luglio 2023, n. 7028, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(¹⁷) T.A.R. Toscana, 14 marzo 2024, n. 297; Cons. Stato, 12 dicembre 2023, n. 10687; Id., 17 luglio 2023, n. 6965; Id., 26 settembre 2022, n. 8256; T.A.R. Campania, Napoli, 26 gennaio 2022, n. 513; tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(¹⁸) A. RUSSO, *Mutamenti delle destinazioni d'uso*, in AA.VV., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, a cura di A. MANDARANO, Milano, 2007, 490 ss.

quella dell'intero fabbricato o unità immobiliare<sup>(19)</sup>, secondo una regola che tuttavia sarebbe stata modificata dal d.l. n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni 2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020) a seguito dell'introduzione nel TUED del riferimento allo stato legittimo degli immobili: il comma, nella nuova versione tutt'ora vigente, prevede infatti che «la destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis» del Testo unico<sup>(20)</sup>.

Restava il fatto, evidenziato dalla dottrina, che il legislatore non aveva fornito alcuna specifica indicazione in ordine alle conseguenze giuridiche discendenti dalla rilevanza urbanistica del mutamento, soprattutto a fronte di una giurisprudenza amministrativa che lo riteneva assentibile solo con permesso di costruire quand'anche in assenza di opere<sup>(21)</sup>.

Il dettato normativo si chiudeva con un terzo comma, il quale, fermo restando che l'unico mutamento della destinazione d'uso

(19) Sulla discutibilità di questo criterio, R. INVERNIZZI, *Art. 23 ter*, in AA.Vv., *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 633 ss.; M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, cit., 981 ss.

(20) Nel senso che, per questa via, l'attuale formulazione dell'art. 23-ter, comma 2, abbia opportunamente optato per un nuovo criterio eminentemente formale/documentale al fine di determinare la destinazione d'uso degli immobili, M. SOLLINI, *L'accertamento documentale dello stato legittimo dell'immobile, quale presupposto indefettibile di identificazione della sua destinazione d'uso giuridicamente rilevante*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, 268 ss. Su questa modifica e sulle connessioni così instaurate tra la destinazione d'uso di un immobile e la documentazione comprovante il suo stato legittimo, sia consentito rinviare a P. LOMBARDI, *Lo stato legittimo degli immobili un anno dopo il Decreto Salva Casa: orientamenti giurisprudenziali e questioni aperte*, in *Dir. e proc. amm.*, 4, 2025, 945 ss., spec. 950.

(21) N.E. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia*, cit., 181: per una rassegna di arresti giurisprudenziali sul punto, prima dell'avvento del Decreto Salva Casa, D. PALOMBELLA, *Il testo unico dell'edilizia: attività edilizia e titoli abilitativi dei lavori*, Rimini, 2021, 303 ss. Più in generale, per l'individuazione delle direttrici giurisprudenziali del tempo quanto all'interpretazione dell'art. 23-ter, R. MICALIZZI, *La "rilevanza urbanistica" del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile*, in *Giur. it.*, 2016, 2726 ss. Come sottolineato da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2023, 336, il profilo del controllo pubblico inerente all'individuazione del titolo che legittimava il mutamento era evidentemente legato a quello della corrispondenza degli oneri di urbanizzazione connessi al diverso carico urbanistico corrispondente alle varie categorie funzionali elencate.

ammesso era quello che si svolgeva all'interno della "stessa" categoria funzionale (c.d. "cambio orizzontale", che si trattasse di un intero immobile o di una singola unità immobiliare non rilevava), faceva salva una diversa previsione di legge regionale o strumento urbanistico comunale, così come concedeva alle regioni un termine di novanta giorni dall'entrata in vigore dell'art. 23-ter per adeguare le rispettive legislazioni «ai principi di cui al presente articolo», decorso il quale le nuove disposizioni avrebbero comunque trovato applicazione diretta.

Dalla disciplina introdotta nel 2014 emerse fin da subito la difficoltà di comprendere in quale rapporto il legislatore nazionale intendesse porsi con i legislatori regionali.

Chiaro fu infatti il contrasto tra una previsione di chiusura, caratterizzata dal riconoscimento alle disposizioni contenute nel nuovo articolo della portata di "principi" (per di più accompagnato dalla sanzione dell'applicazione diretta in caso di inutile decorso del concesso termine di adeguamento), ed una di apertura che, in tema di modifica di destinazione d'uso, faceva comunque salva una diversa previsione da parte delle leggi regionali, conferendo all'art. 23-ter la portata di norma di dettaglio (22): «che tale illogicità sia dovuta alla reale volontà di non comprimere i margini d'intervento del legislatore regionale oppure ad imperizia nell'uso delle tecniche normative o, ancora, a semplice disattenzione parlamentare in sede di conversione, con emendamenti, del decreto-legge poco rileva» (23).

### **3. L'art. 23-ter TUED dopo il Decreto Salva Casa.**

È nel contesto regolatorio appena descritto che nel 2024 entra in vigore il Decreto Salva Casa. Per quanto qui rileva, e come già evidenziato in premessa, la parola d'ordine da cui muove il prov-

(22) Di questo avviso, R. INVERNIZZI, *Art. 23 ter*, cit., 624-625.

(23) Così R. BERTOLI, *Il mutamento di destinazione d'uso (art. 23-ter TUED)*, cit., 648. Su queste aporie, si veda altresì M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, cit., 976-977.

vedimento è “semplificazione”, funzionalizzata alla realizzazione di quello che emerge come principale obiettivo del provvedimento e che in effetti sembra lasciare sullo sfondo quelli — pur presenti — di matrice più spiccatamente ambientale costituiti dalla riduzione del consumo di suolo e dalla rigenerazione urbana: lo sblocco dello stallo in cui versa il mercato immobiliare, rilanciando le compravendite.

Ne è derivata l'introduzione di importanti modifiche anche nell'art. 23-ter del Testo unico dell'edilizia<sup>(24)</sup>, a partire dall'aggiunta, quale nuova prima parte del comma 1 ed ai particolari fini dell'articolo stesso, della definizione di mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare “senza opere” come mutamento che non comporti l'esecuzione di opere edilizie o che preveda l'esecuzione di opere riconducibili all'attività edilizia libera in quanto rientranti negli interventi di cui all'art. 6 TUED<sup>(25)</sup>.

La parte successiva del comma sull'individuazione del mutamento della destinazione d'uso che sia urbanisticamente rilevante è invece rimasta invariata, compresa — si badi — la salvezza di una diversa previsione da parte delle leggi regionali.

Di qui la riproposizione dei problemi di coordinamento, più sopra evidenziati, con la prima parte del comma 3 dell'articolo, che anche oggi prevede che «le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo», benché oggi sia stato aggiunto che essi trovano applicazione diretta in ogni caso.

<sup>(24)</sup> Per un commento sistematico delle nuove disposizioni contenute nell'art. 23-ter, S. SERGIO, *Art. 23-ter - Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*, in AA.Vv., *Il Decreto Salva Casa*, a cura di U. DE LUCA - G. DI MARCO, Napoli, 2024, 167 ss.; cui addio M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. "Salva Casa"*, cit., 634 ss.; T. PAFUNDI, *Il D.L. n. 69/2024 Salva Casa e le principali modifiche al Testo Unico dell'edilizia*, cit., 646 ss.

<sup>(25)</sup> Per quanto sia possibile discutere sull'opportunità dell'introduzione di una definizione di tal fatta, potendo essere considerata superflua, essa pare giustificarsi come tentativo di ovviare ad ogni incertezza interpretativa che sul punto potesse essere sorta in applicazione della disciplina del 2014. In dottrina, sulle problematiche discendenti dal mutamento di destinazione d'uso attuato senza opere, specie sotto il profilo dell'assoggettabilità dello stesso ad un controllo pubblicistico, P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, cit., 149-150.

Il provvedimento, forse anche sull'onda dell'urgenza del suo intervento, non si è dunque preoccupato di risolvere il dilemma, ampiamente segnalato dalla dottrina, discendente dalla qualificazione in termini di principi di una disciplina in verità prevalentemente costituita da disposizioni di dettaglio che — come si vedrà di qui a breve — nel 2024 sono notevolmente aumentate.

Non solo. La problematica sembra addirittura complicarsi in ragione del fatto che, al necessario adeguamento da parte della legislazione regionale, è stato aggiunto che è «fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione», la quale si conferma per questa via come il principale scopo da perseguire: la norma desta infatti qualche perplessità se si pensa che, in una materia a legislazione concorrente come quella di cui si tratta, spetterebbe allo Stato anche la definizione di quei livelli minimi di semplificazione oltre i quali le regioni non si possono spingere<sup>(26)</sup>.

Non sembra pertanto irragionevole affermare che vecchie e nuove disposizioni di modifica dell'articolo qui considerato restituiscano l'idea di un legislatore nazionale che fatica a tracciare una linea coerente nel suo rapporto con le legislazioni regionali.

Passando ad una rapida rassegna delle ulteriori novità introdotte nell'art. 23-ter dal Decreto Salva Casa che siano utili all'economia di questo lavoro, si noti come oggi, a differenza del passato, risulti diversamente disciplinato, anche per collocazione sistematica delle norme, il mutamento di destinazione d'uso di un intero immobile rispetto a quello di una singola unità immobiliare.

Se per il primo continua ad essere ammesso il solo cambio c.d. “orizzontale”, nel rispetto delle condizioni già previste ed alle quali si aggiunge la precisazione dei titoli edilizi al cui rilascio esso è assoggettato (comma 3, ultima parte)<sup>(27)</sup>, è sulla

<sup>(26)</sup> M. GNES, *Le semplificazioni della normativa edilizia stabilite dal D.L. “Salva Casa”*, cit., 634.

<sup>(27)</sup> Si tratta degli stessi titoli cui è oggi assoggettato il mutamento della destinazione d'uso di una singola unità immobiliare ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1-quinquies, secondo quanto sta per essere precisato nel testo.

singola unità immobiliare che si concentrano le principali innovazioni portate dalla riforma, collegate all'ammissibilità, accanto al già consentito mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale (oggi disciplinato dal neo-introdotto comma 1-*bis*), anche del c.d. "cambio verticale", a quello orizzontale accomunato dalla necessità di rispettare le normative di settore e le "specifiche condizioni" eventualmente fissate dagli strumenti urbanistici comunali (comma 1-*ter*, ultima parte).

Sono infatti state inserite ulteriori disposizioni che, quanto alle singole unità immobiliari ubicate in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 d.m. 1444/1968 <sup>(28)</sup>, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, dal 2024 consentono anche il mutamento di destinazione d'uso tra le diverse categorie funzionali elencate dal comma 1, fatta eccezione per quella rurale (comma 1-*ter*, prima parte).

Il nuovo comma 1-*quater*, nel confermare che tale mutamento è sempre consentito alle «specifiche condizioni» fissate dai comuni, con un'evidente ripetizione che forse non giova alla buona fattura della norma, precisa come tra queste possa essere inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Aggiunge che, nei casi di cui al comma 1-*ter*, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato né all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale di cui al già citato d.m. n. 1444/1968 ed alle disposizioni di legge regionale in materia, né al vincolo della

<sup>(28)</sup> Per l'esattezza, si tratta delle seguenti zone territoriali omogenee: A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e 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 l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B).

dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla l. n. 1150/1942, fermo restando l’obbligo del pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria laddove previsto (29).

Infine, segue il neo-inserito comma 1-*quinquies*, dedicato all’individuazione dei titoli cui sono soggetti i mutamenti di destinazione d’uso, sia orizzontale che verticale, delle singole unità immobiliari: si tratta della segnalazione certificata d’inizio attività (SCIA) nei casi di mutamento senza opere e, nei restanti casi, del titolo richiesto per l’esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d’uso, fermo restando che, qualora fosse richiesta la comunicazione d’inizio lavori asseverata (CILA), si procede comunque con SCIA.

E così, come chiarito dai giudici amministrativi a seguito dell’entrata in vigore del Decreto Salva casa, se prima del 2024 tutti i mutamenti tra diverse categorie funzionali implicanti la realizzazione di opere richiedevano comunque un permesso di costruire, qualunque fosse la portata dell’intervento, oggi si ricorre alla SCIA per quegli interventi che rientrano in edilizia libera (30).

Dall’entrata in vigore della nuova disciplina nazionale è conseguita un’intensa attività normativa attraverso la quale diverse regioni hanno provveduto all’abrogazione delle disposizioni sui cambi di destinazione d’uso con essa incompatibili, specie nelle parti in cui imponevano in materia procedure più severe.

Per tutte, costituisce esempio paradigmatico di questo adeguamento la l.r. Lombardia 6 dicembre 2024, n. 20, *Seconda leg-*

(29) Per completezza, si precisa che la parte rimanente del comma 1-*quater* così dispone: «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».

(30) In questi termini, per una recente applicazione delle nuove disposizioni in un caso di cambio della destinazione d’uso di un immobile da commerciale a residenziale con opere di edilizia libera, T.A.R. Campania, Salerno, 25 giugno 2025, n. 1198, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

*ge di revisione normativa ordinamentale 2024*, che, per quanto qui rileva, ha modificato gli artt. 33 e 52 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio*, nonché l'art. 2 della legge regionale 10 marzo 2017, n. 7, *Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti*, quanto alla disciplina sulle modifiche di destinazione d'uso degli immobili<sup>(31)</sup>.

In particolare, oltre all'allineamento delle disposizioni regionali ai contenuti del comma 1-*quinques* dell'art. 23-ter TUED quanto ai titoli edilizi occorrenti per gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia (art. 33 l.r. n. 12/2005) e di recupero dei vani e locali seminterrati (art. 2 l.r. n. 7/2017), sono stati abrogati i commi dell'art. 52 della l.r. n. 12/2005 che assoggettavano esclusivamente a preventiva comunicazione dell'interessato al comune i mutamenti di destinazione d'uso di immobili non comportanti la realizzazione di opere edilizie (comma 2) e che prevedevano come dovuto l'eventuale conguaglio degli oneri di urbanizzazione (corrispondente alla differenza tra gli oneri connessi alla nuova destinazione e gli oneri riferiti alla precedente) qualora la destinazione d'uso fosse modificata, senza opere edilizie, nei dieci anni successivi all'ultimazione dei lavori (comma 3). Inoltre, è stata abrogata la disposizione che escludeva il mutamento di destinazione d'uso dei volumi dei vani e locali seminterrati recuperati in applicazione della disciplina regionale nei dieci anni successivi al conseguimento dell'agibilità (art. 2 l.r. n. 7/2017, comma 7).

#### **4. Le linee guida del MIT sull'attuazione del Decreto Salva Casa: alla ricerca di un supporto per il legislatore nazionale.**

Sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del Decreto Salva Casa, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha pubblicato un documento, contenente Linee di indirizzo

<sup>(31)</sup> Per gli approfondimenti di questa disciplina, quanto alla sua formulazione anteriore all'intervento della l.r. n. 20/2024, AA.Vv., *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, a cura di A. MANDARANO, Milano, 2007, *passim*; M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, cit., 1006-1009.

e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto legge 2 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (d.l. Salva Casa) <sup>(32)</sup>, destinato a fornire chiarimenti applicativi, sotto forma di risposte a quesiti, quanto alle diverse macro-aree d'intervento del decreto legge, la seconda delle quali è costituita proprio dalla nuova disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d'uso degli immobili.

Fermo restando che le disposizioni del decreto sono già di per sé auto-applicative, per questa via il Ministero ha inteso fornire un supporto alla loro attuazione sull'intero territorio nazionale rispondendo alle sollecitazioni pervenute dagli attori coinvolti nel processo edilizio, al fine di contribuire a promuovere prassi interpretative coordinate rispetto alle scelte operate a livello normativo.

Con una particolare tecnica d'intervento che — a dire il vero — rivela una ben percepita necessità di ovviare alle difficoltà applicative della nuova disciplina nel frattempo sorte, il documento riconosce espressamente l'agevolazione dei cambi di destinazione d'uso degli immobili quale specifica misura di semplificazione della materia edilizia <sup>(33)</sup>.

Il primo punto su cui il Ministero ha avvertito l'esigenza d'intervenire riguarda quelle «specifiche condizioni» fissate dagli strumenti urbanistici comunali e richiamate dai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'art. 23-ter TUED per i cambi di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari <sup>(34)</sup>.

Il tema è in effetti di tutto rilievo, poiché attiene all'autonomia comunale: è dal suo approfondimento che emergono i limiti entro i quali gli enti locali hanno la possibilità di adattare la normativa del Decreto Salva Casa alle loro esigenze e peculiarità territoriali <sup>(35)</sup>.

<sup>(32)</sup> Il documento, pubblicato il 30 gennaio 2025, è consultabile in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).

<sup>(33)</sup> Sul punto, MIT, *Linee d'indirizzo*, cit., 10.

<sup>(34)</sup> Quesito D.2.1.1: *Cosa si intende per "specifiche condizioni"?*, in MIT, *Linee d'indirizzo*, cit., 12-13.

<sup>(35)</sup> E. MOSTACCI, 23 ter, in AA.Vv., *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di R. FERRARA - G.F. FERRARI, Milano, 2025, 514 ss.

Di questa circostanza si rende conto lo stesso MIT, che allo scopo fornisce sulle condizioni di cui si tratta quattro dettagliate indicazioni: 1) dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori ed essere prive di arbitrarie limitazioni o restrizioni; 2) in quanto specifiche, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, sui quali prevale comunque il novellato articolo 23-*ter* TUED in caso di indebite previsioni restrittive o impeditive che negli stessi fossero contenute; 3) dovranno essere adeguatamente motivate, sulla base delle valutazioni in concreto operate dall'amministrazione; 4) nel rispetto del Testo unico degli enti locali, potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune<sup>(36)</sup>.

Tra le questioni successivamente trattate, una è di particolare interesse perché riguarda nuovamente il rapporto tra la disciplina del Salva Casa e l'autonomia comunale: quella relativa alla consistenza, in caso di mutamento di destinazione d'uso c.d. verticale di una singola unità immobiliare, della deroga all'assolvimento degli oneri di urbanizzazione primaria di cui al comma 1-*quater*, secondo periodo, dell'art. 21-*ter*<sup>(37)</sup>.

Sul punto, il Ministero precisa come la disposizione vada intesa quale norma di principio, contenente un esonero dal reperimento di aree per servizi d'interesse generale e per parcheggi che opera non solo in carenza, ma anche in presenza di specifiche

<sup>(36)</sup> Date le sopra esposte indicazioni, il MIT così precisa: «le condizioni possono rivestire una triplice finalità e, segnatamente: 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; 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*); 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».

<sup>(37)</sup> Quesito D.2.1.4: *Come deve essere intesa la deroga dall'assolvimento degli oneri urbanistici?*, in MIT, *Linee d'indirizzo*, cit., 14-15.

disposizioni dettate allo scopo dalla pianificazione urbanistica, ad esempio attraverso le norme tecniche di attuazione dei piani regolatori vigenti, rispetto alle quali evidentemente essa s'impone.

Proseguendo, interessante è il fatto che il MIT fornisca una chiave d'interpretazione autentica della disposizione considerata: «si è ritenuto che imporre la corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria si risolverebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata (strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, pubblica illuminazione)». Diversamente, «si è ritenuto che le spese relative alle opere di urbanizzazione secondaria (asili nido e scuole materne, mercati di quartiere, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, attrezzature culturali e sanitarie) non possano automaticamente risolversi in una duplicazione di costi, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata».

Sul tema, il Ministero conclude analizzando il regime cui sono soggetti i mutamenti di destinazione d'uso orizzontali di cui al comma 1-bis, precisando che, alla luce di un'interpretazione sistematica del complesso dell'articolo 23-ter, non è dovuto il pagamento né degli oneri di urbanizzazione primaria né di quelli di urbanizzazione secondaria, poiché per essi l'equivalenza del carico urbanistico è già stata valutata *a priori* dalla legislazione statale.

## **5. Rilievi critici e spunti conclusivi: l'intenzione del legislatore tra lavori del Parlamento e ruolo del giudice amministrativo.**

Le nuove disposizioni introdotte dal Decreto Salva Casa, e forse ancor di più l'intervento chiarificatore del MIT, testimoniano come la regolamentazione edilizia italiana stia vivendo una stagione di affannosa produzione di soluzioni in relazione alle quali non è per nulla semplice comprendere quali siano le reali intenzioni del legislatore.

In particolare, per la realizzazione di interessi contingenti ed obiettivi di più breve periodo rispetto alla disciplina dell'ur-

banistica, egli è giunto ad intrattenere un non sempre chiaro (e comunque delicato) rapporto con la legislazione regionale e con l'autonomia degli enti locali, in una costante tensione tra rispetto della legalità e pressanti esigenze di giustizia sostanziale.

Ne è uscita una disciplina edilizia talvolta votata al sottinteso, e, in quanto tale, densa di difficoltà interpretative: proprio ciò che si voleva evitare.

Sotto quest'ultimo punto di vista, e portando ad ulteriori sviluppi il ragionamento fin qui svolto, l'ambiguità di questo atteggiamento ha trovato conferma anche in altri episodi che hanno visto protagonista il Parlamento.

Paradigmatica è la vicenda del disegno di legge c.d. Salva Milano.

Il 24 luglio 2024 venne presentata alla Camera dei Deputati la proposta di legge n. 1987, recante *Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana* ed avente i dichiarati obiettivi di salvaguardare la pianificazione urbanistica generale dei comuni, di tenere in considerazione i naturali e costanti mutamenti del tessuto urbano e di dettare disposizioni in materia di ristrutturazione edilizia<sup>(38)</sup>.

Nell'unico articolo che la componeva, la proposta preannunciava un riordino organico della disciplina di settore entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge: fino al suddetto riordino, indicava i casi nei quali gli interventi «nel frattempo» realizzati o assentiti, sebbene non preceduti dall'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata, di cui all'art. 41-*quinquies*, comma 6, l. n. 1150/1942 ed all'art. 8 d.m. n. 1444/1968, fossero da considerare comunque conformi alla disci-

<sup>(38)</sup> Per un approfondimento dell'originario progetto di legge A.C. 1987, P. MANTINI, *Il nuovo diritto della rigenerazione urbana nel caso Milano e dintorni*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2024, 355 ss.

plina urbanistica (39), precisando le relative condizioni (40).

Il testo del progetto di legge che uscì dalla discussione nel suddetto ramo del Parlamento, e che venne trasmesso al Senato il 22 novembre 2024 (A.S. 1309), fu tuttavia molto diverso da quello originariamente presentato: esso recava infatti disposizioni, riformulate quali “norme di interpretazione autentica”, finalizzate (come sottolineato dalla relazione illustrativa) a risolvere il contrasto, generatosi nella giurisprudenza amministrativa, circa la corretta interpretazione dell’art. 41-*quinquies*, comma 1, l. n. 1150/1942 in tema di limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell’ambito del territorio comunale, alla luce della complessa evoluzione normativa della materia.

Il disegno di legge, nel nuovo comma 1 del suo unico articolo, prevedeva infatti come l’art. 41-*quinquies*, comma 1, l. n. 1150/1942, andasse interpretato «nel senso che l’approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non fosse obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti» dalla disposizione, ferma restando l’osservanza della normativa tecnica per le costruzioni.

(39) Ai sensi del comma 2 dell’articolo, si trattava dei seguenti casi: a) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati; b) sostituzione di edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata; c) interventi su edifici esistenti in ambiti caratterizzati da una struttura urbana definita e urbanizzata che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dall’articolo 41-*quinquies*, comma 6, l. n. 1150/1942, ferma restando l’osservanza della normativa tecnica delle costruzioni. Erano comunque esclusi i casi per i quali fosse stata disposta la demolizione o riduzione in pristino con provvedimento definitivo.

(40) Secondo il comma 3 dell’articolo, due erano le condizioni: a) verifica di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali; b) rispetto, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, della distanza minima tra fabbricati, derogabile tra fabbricati inseriti all’interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario.

Negli stessi casi, prevedeva come l'art. 8, n. 2), d.m. n. 1444/1968, andasse interpretato nel senso che la suddetta approvazione nuovamente non fosse obbligatoria qualora si determinasse «la creazione di altezze eccedenti l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato, o comunque ove ciò sia previsto dagli strumenti urbanistici», e ferma restando l'osservanza della normativa tecnica.

Per quanto vada segnalato come il disegno di legge si sia poi sostanzialmente “arenato” in Parlamento, impossibile non rilevare come, nei casi richiamati, sia emerso il tentativo di disattendere gli obblighi di preventiva pianificazione attuativa comunale, mediante una curiosa attività d’interpretazione del passato con gli occhiali del presente.

A ciò si aggiunga come fosse scomparso ogni riferimento ad un riordino organico della disciplina: l’obiettivo è ricomparso nel giugno del 2025, attraverso il 5° *Tavolo Casa*, ospitato dal MIT come programma strategico volto a contrastare il disagio abitativo anche mediante una “innovazione normativa” che contempla in primo luogo la revisione del TUED, ma va tuttavia segnalato come questo si sovrapponga ad altre proposte di legge già presentate nel tempo alle Camere<sup>(41)</sup>.

Del disagio provocato dal complesso panorama normativo che ancora caratterizza l’edilizia italiana, sembra essersi reso protagonista anche il giudice amministrativo.

Due sono, allo scopo, gli esempi paradigmatici.

In primo luogo, si vedano due recenti sentenze pronunciate dalla quinta sezione del Consiglio di Stato in tema di locazioni turistiche brevi, distanziate di poco più di sei mesi l’una dall’altra, che rivelano un cambio di orientamento giurisprudenziale quale testimonianza di una persistente difficoltà anche del giudice am-

<sup>(41)</sup> Sull’oggetto, sia consentito rinviare nuovamente a P. LOMBARDI, *Lo stato legittimo degli immobili un anno dopo il Decreto Salva Casa: orientamenti giurisprudenziali e questioni aperte*, cit., 964.

ministrativo a muoversi in questa particolare materia.

Se, infatti, nella sentenza del 2 ottobre 2024, n. 7913 (42), il giudice di secondo grado aveva qualificato come modifica di destinazione d'uso dalla categoria residenziale a quella turistico-ricettiva, e pertanto urbanisticamente rilevante ai sensi dell'art. 23-ter TUED, l'attività di messa a disposizione di una villa storica per l'organizzazione e lo svolgimento di eventi come ricevimenti matrimoniali, qualora fosse svolta «in forma stabile, sistematica e permanente», dimostrando per questa via un uso incompatibile con la locazione turistica breve dell'immobile, con la pronuncia del 7 aprile 2025, n. 2928 (43), la stessa sezione giunge a conclusione molto diversa.

In considerazione della disciplina nazionale contenuta nell'art. 13-ter del d.l. n. 145/2023, convertito dalla l. n. 191/2023, a proposito delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale, che assoggetta all'obbligo di SCIA solo coloro che esercitano l'attività di locazione per finalità turistiche «in forma imprenditoriale», il Consiglio di Stato ha evidenziato come gli immobili offerti in locazione turistica in forma non imprenditoriale, a prescindere dal requisito teleologico cui aveva dato rilievo nella sentenza dell'ottobre precedente, non confluiscano nelle strutture ricettive così come definite dalla normativa statale e regionale, implicitamente escludendo in questi casi una modifica di destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva, ma esplicitamente auspicando un intervento chiarificatore del legislatore nazionale in materia (44).

In secondo luogo, è interessante per questa riflessione una sentenza che ha pronunciato nel 2023 la sesta sezione del Consiglio di

(42) In [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(43) *Ibidem*.

(44) Per un'altra recente pronuncia di secondo grado che ha dato rilievo, per affermare la sussistenza di una modifica di destinazione d'uso dalla categoria residenziale a quella turistico-ricettiva, ad interventi edilizi funzionali allo svolgimento in forma imprenditoriale dell'attività economica da esercitarsi secondo la formula della casa per le vacanze, Corte Giust. amm. Sic., 3 febbraio 2025, n. 73, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Stato<sup>(45)</sup> in ordine alla possibilità di considerare o meno urbanisticamente rilevante un cambio di destinazione d'uso da produttivo a direzionale, entrambi richiamati, fin dal 2014, nella stessa categoria funzionale di cui alla lett. b) dell'art. 23-ter, comma 1.

A fronte della tesi degli appellanti, secondo la quale dal tenore letterale della disposizione emergerebbe che solamente il passaggio tra due diverse categorie funzionali costituirebbe mutamento urbanisticamente rilevante, il Collegio, condividendo le conclusioni cui era già pervenuto il giudice di primo grado<sup>(46)</sup> richiamando il TUED e l'art. 5 d.m. n. 1444/1968 nelle parti in cui dettano disposizioni radicalmente diverse quanto al carico urbanistico imputabile all'una ed all'altra destinazione ed al relativo contributo dovuto, ha ritenuto razionale e convincente, «ai fini di una interpretazione logica e coerente della disciplina introdotta con l'articolo 23-ter, comma 1, lett. b), che accomuna queste due destinazioni all'interno della stessa categoria funzionale, che l'*intento del legislatore* sia stato *solo* quello di affermare che — in assenza di una contraria disciplina regionale o di specifici divieti contenuti negli strumenti urbanistici comunali — il cambio di destinazione d'uso da produttivo a direzionale sia sempre ammesso. Con questa interpretazione viene giustificata la coesistenza dell'art. 23-ter, che accomuna la destinazione produttiva e direzionale nella stessa categoria funzionale, con l'art. 19, il quale, a causa del differente carico urbanistico generato, detta per le due destinazioni d'uso in oggetto, con riferimento al calcolo del contributo dovuto, prescrizioni nettamente differenti»<sup>(47)</sup>.

In questa situazione, è evidente come il Consiglio di Stato, seguendo la via già tracciata dal Tribunale amministrativo regionale<sup>(48)</sup>, abbia utilizzato tale argomento, opportunamente collo-

<sup>(45)</sup> Cons. Stato, 9 gennaio 2023, n. 221, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(46)</sup> Si tratta di T.A.R. Lombardia, Milano, 19 luglio 2018, n. 1765, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>(47)</sup> Punto 5.1.2 della citata sentenza del Cons. Stato n. 221/2023, i corsivi sono aggiunti.

<sup>(48)</sup> A tal proposito, il T.A.R. aveva a sua volta precisato come «tali disposizioni — che inequivocabilmente attestano una ben diversa valutazione normativa del carico ur-

cato in posizione concorrente rispetto al richiamato argomento logico sistematico, in funzione interpretativa, con un'intenzione comunicativa della volontà del legislatore che evidentemente non era così chiara sul punto.

L'impressione che si ricava da tutto ciò che precede è che, probabilmente, il giudice amministrativo, anche dopo l'entrata in vigore del Decreto Salva Casa, dovrà dedicare ancora molto impegno alla ricerca dell'intenzione del legislatore in materia edilizia, svolgendo nei suoi confronti un ruolo che sembra divenire, nel tempo, sempre più sussidiario.

**ABSTRACT:** Il contributo esamina caratteri e criticità della nuova disciplina dell'art. 23-ter del Testo unico in tema di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante degli immobili. In particolare, si intende analizzare le intenzioni del legislatore relativamente alla messa a punto della disciplina dell'edilizia in Italia.

**ABSTRACT:** *The essay concerns the peculiarities and criticalities of the new provisions of Article 23-ter of the Consolidated Law on changes in the urbanistic intended use of buildings. The paper also aims at assessing the legislator's intentions regarding the development of building regulations in Italy.*

banistico generato dai fabbricati produttivi rispetto a quelli a uso direzionale — non sono state abrogate a seguito dell'introduzione della novella, costituita dall'articolo 23-ter del d.p.r. n. 380 del 2001, e pongono, perciò, all'interprete il problema di stabilire in che termini debba intendersi l'assimilazione della destinazione produttiva e di quella direzionale in un'unica categoria funzionale. Deve aggiungersi che il differente carico generato dalle due destinazioni corrisponde anche a dati di comune esperienza, così come rileva quale dato notorio la circostanza che talvolta la destinazione di un edificio produttivo all'uso direzionale possa porre rilevanti problemi di tutela dell'ambiente e della salute, richiedendo preventive bonifiche. È, perciò, da escludere — pena l'irragionevolezza della previsione normativa — che il legislatore abbia inteso affermare l'assoluta neutralità della destinazione di un edificio produttivo all'uso direzionale» (T.A.R. Lombardia, n. 1765/2018, cit., punto 17.1.3).

