



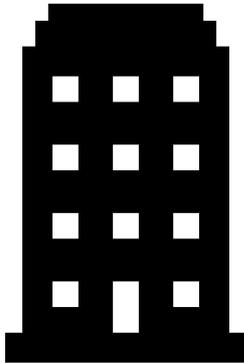
SALVA CASA

**Legittimo il cambio di destinazione d'uso
senza opere. La Sentenza**

**Quaderno Tecnico
2025**

Il TAR Puglia applica il "Salva Casa": legittimo il cambio di destinazione d'uso senza opere

Un quadro normativo in evoluzione: il "Salva Casa" e la semplificazione edilizia



Negli ultimi anni, il legislatore italiano ha avviato un processo di **semplificazione e snellimento delle procedure edilizie**, con l'obiettivo di favorire il recupero del patrimonio immobiliare esistente e contrastare l'abbandono degli spazi urbani. In questo contesto si inserisce il **Decreto-legge n. 69/2024**, noto come "**Salva Casa**", convertito con modificazioni dalla **Legge n. 105/2024**, che ha introdotto rilevanti novità nel **Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001)**.

Uno dei punti cardine della riforma è l'art. 23-ter, che ha reso **più agevole il cambio di destinazione d'uso senza opere**, sia tra destinazioni omogenee (orizzontali) che tra categorie funzionali diverse (verticali), a condizione che siano rispettate alcune specifiche condizioni urbanistiche.

Questa innovazione normativa ha trovato applicazione concreta in una recente sentenza del **Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**, che ha fatto chiarezza sull'interpretazione delle nuove regole in relazione agli strumenti urbanistici comunali.

Il caso Raggi di Sole: il TAR annulla l'annullamento della SCIA

Con sentenza n. 553/2025, pubblicata il 17 aprile, il TAR Puglia (Sezione Seconda) ha accolto il ricorso presentato dalla società **Raggi di Sole S.r.l.** contro il Comune di Barletta, che aveva annullato in autotutela la SCIA presentata per trasformare un'unità immobiliare da ufficio a residenza, sostenendo l'incompatibilità dell'intervento con le previsioni urbanistiche locali.

La sentenza: prevale la legge nazionale sulla normativa comunale

Il TAR ha ritenuto fondate le argomentazioni della ricorrente, stabilendo che:

- La normativa introdotta dal "Salva Casa" ha **portata prevalente** rispetto a disposizioni comunali precedenti e non specificamente aggiornate;
- Il cambio di destinazione d'uso verticale (tra categorie funzionali diverse) è **legittimo**, anche senza opere, se l'unità si trova in un contesto edilizio a destinazione prevalente conforme alla nuova funzione;
- L'edificio in oggetto risultava infatti in larga parte residenziale, con **46 unità abitative su 54 complessive**, il che rendeva la trasformazione perfettamente coerente con la norma.

Inoltre, il giudice amministrativo ha escluso qualsiasi incompletezza della documentazione o reticenza nelle dichiarazioni fornite nella SCIA, affermando che l'intervento rispondeva **ai requisiti di legge senza determinare un aggravio urbanistico** tale da giustificare oneri aggiuntivi.

Il caso

La società aveva presentato una SCIA il 26 ottobre 2024 per modificare la destinazione d'uso di un'unità immobiliare sita in via Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Il Comune aveva annullato la SCIA con provvedimento del 27 dicembre, richiamando l'art. 21-nonies della L. 241/1990, sostenendo che l'intervento era in contrasto con le norme urbanistiche locali e la destinazione prevista dal piano particolareggiato PEEP.

La normativa di riferimento: il decreto "Salva Casa"

Il TAR ha ritenuto fondato il ricorso, chiarendo che il recente **Decreto Legge n. 69/2024**, convertito con modificazioni dalla **Legge n. 105/2024** (c.d. *Salva Casa*), ha modificato l'art. 23-ter del Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001), introducendo un regime semplificato per il mutamento di destinazione d'uso **senza opere**, anche tra diverse categorie funzionali, purché siano rispettate determinate condizioni.

Secondo il TAR, le disposizioni del nuovo art. 23-ter prevalgono sulle normative urbanistiche previgenti, comprese quelle di origine convenzionale, se queste risultano più restrittive e non adeguate alle nuove previsioni legislative.

La decisione del TAR

Il Tribunale ha chiarito che:

- Il mutamento da ufficio ad abitazione configura un **cambio verticale** di destinazione d'uso;
- È **sempre consentito** per singole unità immobiliari ubicate in zone A, B o C (ai sensi del DM 1444/1968), se conforme all'uso prevalente nello stesso edificio;
- Nel caso specifico, l'edificio risultava a prevalente uso residenziale (46 unità abitative contro 4 ad uso ufficio e 4 commerciali), dunque conforme ai requisiti di legge;
- Le condizioni eventualmente imposte dai Comuni devono essere **specifiche, motivate e non discriminatorie**, e non possono essere desunte implicitamente dagli strumenti urbanistici vigenti;
- L'assenza di regolamentazione specifica da parte del Comune al momento della SCIA non può giustificare il diniego.

Infine, il TAR ha escluso la sussistenza di dichiarazioni false o incomplete nella SCIA presentata dalla società, riconoscendo la legittimità del procedimento.

Implicazioni della decisione

Questa sentenza costituisce un **importante precedente giurisprudenziale** sull'applicazione del decreto "Salva Casa" e sul principio di **prevalenza del diritto statale** in materia edilizia. Essa afferma con chiarezza che **gli enti locali non possono impedire i cambi di destinazione d'uso legittimati dalla legge nazionale**, a meno che non siano state adottate **condizioni specifiche, motivate e attuali**, come richiesto dall'art. 23-ter. Una decisione che contribuisce a delineare un quadro interpretativo più certo per cittadini, professionisti e amministrazioni, e che apre la strada a nuovi scenari di **rigenerazione urbana** attraverso interventi rapidi, legittimi e meno burocratici.

ALLEGATA LA SENTENZA

Publicato il 17/04/2025

N. 00553/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00382/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.,

sul ricorso numero di registro generale 382 del 2025, proposto da:

Raggi di Sole S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Savasta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Barletta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Caruso, Domenico Cuocci Martorano, Isabella Palmiotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

del provvedimento prot. n. 96835 del 27 dicembre 2024 col quale il Comune di Barletta – Ufficio edilizia privata – ha annullato in autotutela,

ai sensi dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presentata dalla ricorrente in data 26 ottobre 2024 ed acquisita al protocollo dell'ente al n. 81469.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Barletta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2025 il dott. Gianmario Palliggiano e uditi per le parti i difensori l'avv. Maurizio Savasta, per la ricorrente, e gli avvocati Giuseppe Caruso e Domenico Cuocci Martorano, per il Comune resistente;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con l'odierno ricorso, Raggi di Sole s.r.l. ha impugnato, per l'annullamento, previa richiesta di sospensione cautelare, il provvedimento prot. n. 96835 del 27 dicembre 2024.

Con tale provvedimento, l'Ufficio edilizia privata del Comune di Barletta aveva annullato in autotutela, ai sensi dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990, la SCIA che la ricorrente aveva presentato il 26 ottobre 2024 per effettuare un mutamento di destinazione d'uso, da ufficio ad abitazione, dell'unità immobiliare sita in Via Giovanni Falcone e Paolo Borsellino n. 11/E.

La società ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

1) Illegittimità del provvedimento per violazione e falsa applicazione dell'art. 19 L. n. 241/1990; violazione dell'art. 97 Cost. e del principio

del giusto procedimento; eccesso di potere per difetto dei presupposti e per travisamento dei fatti; violazione dei principi di buon andamento della PA e adeguatezza dell'azione amministrativa, di tutela dell'affidamento e di proporzionalità; difetto di motivazione.

2) Violazione dell'art. 32-ter (rectius 23-ter) d.p.r. 380/2001 in seguito alle modifiche apportate dal d.l. n. 69/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 105/2024 (decreto cd "Salva casa"); eccesso di potere per difetto d'istruttoria e travisamento, sviamento, inesistenza di provvedimenti limitativi dell'amministrazione per effettuare il cambio di destinazione, difetto assoluto di motivazione.

2.- Con atto depositato il 21 marzo 2025, si è costituito in giudizio il comune di Barletta che, in via preliminare, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse in relazione all'approvazione della delibera di giunta municipale n. 45 del 18 marzo 2025 con la quale l'ente comunale ha provveduto ad adeguare la disciplina regolamentare interna alle novità legislative di cui al d.p.r. 380/2001 come integrato e modificato dal decreto legge 69/2024.

La causa è stata inserita nel ruolo della camera di consiglio del 25 marzo 2025 per la trattazione dell'istanza cautelare. In quella sede, il Collegio, previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., ha trattenuto la causa per deciderla in forma semplificata, ritenendo sussistenti i presupposti di legge.

3.- In via preliminare va precisato che l'approvazione della delibera di giunta n. 45 del 2025 – peraltro nemmeno versata in atti - non comporta l'improcedibilità dell'odierno ricorso posto che la stessa è abilitata a disciplinare il regime dei cambi di destinazione d'uso dopo la sua entrata in vigore senza possibilità di estendersi ai casi pregressi, come quello in

esame.

Ciò precisato, il ricorso è fondato nel merito.

3.1.- L'amministrazione comunale ha rilevato profili di non conformità alla vigente normativa di settore in quanto la società ricorrente avrebbe omesso di dichiarare nella SCIA i seguenti elementi:

- a) che l'immobile interessato ha in origine destinazione commerciale e non residenziale, come assentito con apposita convenzione;
- b) mancherebbe il riferimento al titolo di proprietà;
- c) l'immobile, in ogni caso, ricade all'interno del PEEP disciplinato dalle NTA allegate ad una variante che attribuiva valore vincolante alla destinazione d'uso dei fabbricati da edificare.

Ad avviso dell'amministrazione comunale, il **cambio d'uso dell'unità da commerciale a residenziale finirebbe per alterare le previsioni del piano particolareggiato con conseguenze negative sui rapporti tra servizi e abitazioni.**

L'intervento in autotutela **si giustificherebbe, pertanto, con la prevalenza dell'interesse pubblico al mantenimento degli equilibri del piano attuativo.**

3.2.- Gli assunti dell'amministrazione comunale non sono persuasivi e le ragioni di parte ricorrente trovano sicuri appigli nel quadro legislativo attualmente vigente.

3.2.1.- **Il D.L. 68/2024, convertito con modificazioni dalla L. 105/2024, ha integrato l'art. 23-ter del d.p.r. 380/2001 coi commi 1-bis e 1-ter.**

Il comma 1-bis chiarisce che: "Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale [come determinate alle lett da a) a d) del precedente comma 1, n.d.r.] è sempre consentito, nel rispetto delle normative di

settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni”.

Il comma 1-ter precisa che: “Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso [senza opere] 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”.

Nel circoscrivere la portata del comma 1-ter, il comma 1-quater aggiunge che: “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, qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.”.

3.2.2.- Giova, altresì, richiamare le Linee guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – contenenti gli indirizzi ed i criteri interpretativi sull’attuazione del decreto legge 69 del 2024 – le quali alla FAQ D.2.1.1 spiegano che: <<Posto che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali e dei singoli edifici possono estrinsecarsi nell’imposizione di condizioni, limitazioni o divieti, si chiarisce preliminarmente che le “condizioni” menzionate all’articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori, tali, quindi, da non imporre arbitrarie

limitazioni o restrizioni. Tali condizioni, peraltro, potranno riferirsi ai soli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso.

In secondo luogo, le condizioni dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute. Invero, nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, la facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Invero, il legislatore statale esprime un chiaro favor per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso, nella consapevolezza, però, dell'esigenza di consentire i necessari adattamenti al modello regolatorio delineato dalla riforma al fine di poter considerare le specificità del contesto urbano di riferimento. Ne deriva che le condizioni fissate dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica. Pertanto, le "specifiche condizioni" potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame.

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

segnatamente:

- a) possono limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale, **la quale, in loro assenza, consente senz'altro il mutamento di destinazione d'uso orizzontale (comma 1-bis) e il mutamento verticale (comma 1-ter) di una singola unità immobiliare, nel rispetto delle normative di settore;**
- b) possono consentire la piena operatività della legge statale, qualora gli strumenti urbanistici comunali siano abilitati a individuare specifiche zone ove applicare la disciplina in commento anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate (comma 1-quater);
- c) **possono modulare l'operatività della legge statale, nell'ipotesi di apposizione della speciale condizione volta a consentire il mutamento di destinazione d'uso verticale di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente nell'immobile.>>.**

3.3.- Ricostruito, in materia di mutamenti di destinazioni d'uso, il quadro normativo del testo unico dell'edilizia l'indomani dell'entrata in vigore del decreto "Salva Casa", insieme alle prime coordinate ermeneutiche tracciate dal MIT, può quindi meglio inquadrarsi la fattispecie in esame, per la quale si conducono le seguenti considerazioni.

3.3.1.- L'amministrazione comunale, prima dell'intervento condotto dalla società ricorrente, non aveva ancora approvato specifiche condizioni regolamentari per disciplinare, alla luce della legislazione sopravvenuta, i mutamenti di destinazione d'uso.

Ciò, tuttavia, ad avviso dell'amministrazione non rappresentava un ostacolo ritenendo di potere fare comunque fare riferimento a quelle convenzionali vigenti. Per questo ha valutato che la SCIA presentata

dalla ricorrente non fosse titolo idoneo in quanto l'intervento avrebbe, a suo avviso, <<alterato le previsioni urbanistiche del "piano particolareggiato" con conseguenze sulle superfici destinate ai servizi alla residenza come definiti dal Piano Particolareggiato (servizi art. 3 del DM 1444/68), nonché modifiche di destinazione d'uso in contrasto con le NTA del Piano Particolareggiato (art. 10 – punti 10.5 – 10.11 e 1013) nonché non rispettose di "SPECIFICHE CONDIZIONI" del suddetto Piano "2^ Variante della Zona PEEP", quale "strumento urbanistico comunale" come indicato all'art. 23-ter del DPR 380/01, modifiche non conformi, tali da impedirne il perfezionamento e l'uso consentito dalle NTA, quale anche interesse pubblico a ripristinare la legalità nel tempo ragionevole minore di dodici mesi>>.

3.3.2.- L'amministrazione, tuttavia, non ha tenuto conto del fatto che le regolamentazioni urbanistiche previgenti, anche quelle di origine convenzionale, volte a disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso, diventano recessive rispetto alle previsioni contenute all'art. 23-ter d.p.r. 380/2001, come integrate ed innovate dal D.L. 69/2024, tanto più se presentano elementi di contrasto rispetto a queste ultime.

Pertanto, per valutare se la SCIA sia il titolo legittimante per compiere l'intervento in esame, deve farsi riferimento esclusivamente alle attuali disposizioni legislative.

È bene chiarire - e su questo aspetto non si concorda con la tesi sostenuta dalla ricorrente - che il mutamento di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione è di carattere "verticale" e non "orizzontale", intervenendo tra categorie funzionali distinte e tra loro non assimilabili.

Gli uffici professionali, infatti, adempiono ad esigenze diverse rispetto alle abitazioni, essendo del tutto prevalente l'utilizzo dell'unità

immobiliare per scopi lavorativo-professionali rispetto a quello abitativo-residenziale, tale da rientrare nella categoria direzionale. Quest'ultima comprende propriamente le attività che si occupano di gestire, organizzare e dirigere enti o imprese oppure che forniscono servizi intellettuali libero professionali.

Tuttavia, il verificarsi nella fattispecie in esame di un'ipotesi di mutamento di destinazione d'uso verticale e non orizzontale non incide sulle ragioni della ricorrente, dovendo comunque prendere a riferimento le chiare prescrizioni contenute negli illustrati commi 1-ter e 1-quater dell'art. 23-ter d.p.r. 380/2001.

Il comma 1-ter ammette, infatti, il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra categorie funzionali non omogenee, qualora lo stesso interessi una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al d.m. 1444 del 1968.

Il comma 1-quater precisa che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse **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.

3.3.3.- È l'ipotesi che ricorre nella fattispecie in esame, atteso che la richiesta di trasformazione a residenza è in linea con la destinazione preminente dell'edificio, quella residenziale. Come infatti riportato in dettaglio nella relazione tecnica di accompagnamento alla SCIA, si registra infatti la presenza di **46 unità destinate a residenza, del tutto prevalenti in termini di superficie utile rispetto alle 4 unità destinate ad**

attività commerciali ed alle altre 4 adibite ad ufficio, senza considerare le unità pertinenziali alle abitazioni, quali box e ripostigli in piano interrato.

Questi dati, non essendo contestati dall'amministrazione comunale, possono considerarsi per acquisiti e sono decisivi per la corretta soluzione del caso controverso.

L'intervento in questione adempie pertanto alle condizioni richieste dall'illustrato art. 23, comma 1-quater, d.p.r. 380/2001, posto che l'unità immobiliare interessata è ubicata in un contesto edilizio nel quale la maggiore parte delle altre unità è, per l'appunto, a destinazione residenziale.

Ne deriva in conclusione che la SCIA è il titolo appropriato, ancorché l'intervento produca un cambio di destinazione d'uso verticale, senza che da ciò derivi l'obbligo del pagamento di oneri urbanistici, per la ragione che, secondo le valutazioni effettuate a monte dal legislatore ed in assenza di diverse e successive regolamentazioni comunali, non si hanno aggravii da considerarsi significativi sul carico urbanistico complessivo.

3.3.4.- Riguardo agli altri aspetti che sono alla base della motivazione del provvedimento impugnato, è sufficiente osservare che non si riscontra affatto l'incompletezza della pratica a supporto della SCIA né la sussistenza di dichiarazioni false e reticenti.

Al contrario gli elementi illustrati dalla ricorrente, anche tramite l'allegata relazione tecnica, erano del tutto sufficienti per rendere quella segnalazione esaustiva, compiuta e rispondenti alla realtà dei fatti, anche riguardo al profilo proprietario, per il quale la ricorrente aveva fornito dichiarazione sostitutiva, strumento del tutto sufficiente ad attestare la

titolarità dominicale dell'immobile.

4.- In considerazione della novità delle questioni oggetto dell'odierna controversa, si ravvisano le giuste ragioni per compensare integralmente le spese del giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato posto a carico dell'amministrazione comunale resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese del giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato, ove effettivamente versato, posto a carico dell'amministrazione comunale di Barletta.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente, Estensore

Carlo Dibello, Consigliere

Danilo Cortellessa, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO

