

# Cambio d'uso a piano terra: il Decreto Salva Casa non supera automaticamente i limiti del PGT

*Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra (piano terra) o seminterrate, il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che deve prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali la nuova disciplina nazionale del Salva Casa si applica anche a tali unità.*

di [Matteo Peppucci](#) – 25.02.2026

Abbiamo visto come, in linea generale, le [regole di semplificazione introdotte dal Decreto Salva Casa](#) (69/2024, legge 105/2024) in materia di cambi di destinazione d'uso [prevalgano sulle regole comunali](#) preesistenti al 27 luglio 2024, in quanto esse non possono tener conto delle indicazioni delle linee guida ministeriali.

C'è però un caso speciale - che poi tanto speciale non è - nel quale invece prevale la legislazione regionale e il Salva Casa non si applica automaticamente: infatti, il DL 69/2024 **non introduce una liberalizzazione automatica dei cambi di destinazione d'uso per le unità immobiliari a piano terra**, rimettendo alla legislazione regionale l'individuazione delle zone in cui la nuova disciplina può applicarsi.

Nel caso esaminato dal Tar Lombardia nella sentenza 808/2026, un comune ha **legittimamente negato il cambio d'uso da deposito artigianale a commerciale in un ambito TUCp** (con SCIA), poiché il **PGT vigente non ammette esercizi di vicinato** e la **normativa regionale lombarda non ha ancora individuato le specifiche zone di applicabilità della riforma nazionale**.

## Salva Casa e cambi d'uso: cos'è cambiato?

L'[art. 23-ter, comma 1-ter, del Testo Unico Edilizia](#), come modificato dal DL 69/2024, disciplina i **cambi di destinazione d'uso funzionali (senza opere) ed eterogenei (con passaggio da una categoria funzionale all'altra)** per singole unità immobiliari site nelle zone territoriali omogenee A, B e C.

Oggi, nello specifico, è **consentito effettuare un cambio d'uso anche rilevante** (senza opere tra categorie eterogenee o con opere tra categorie omogenee) **con una semplice SCIA** se siamo in presenza di mutamenti senza opere o se gli interventi contestuali al cambio d'uso si possono assentire con CILA o SCIA.

Il permesso di costruire, quindi, servirà solamente laddove gli interventi collegati al mutamento d'uso prevedono l'utilizzo di tale titolo abilitativo.

In altri termini: la discriminante principale per la semplificazione del Salva Casa è costituita dal **tipo di intervento che accompagna il cambio di destinazione d'uso**.

## Il caso: cambio d'uso da deposito artigianale a commerciale

Una società proprietaria di un immobile presenta **SCIA per cambiare la destinazione d'uso di un locale a piano terra da deposito industriale-artigianale a commerciale**, senza opere.

Il Comune blocca l'intervento richiamando l'art. 21 del Piano delle Regole, che per l'ambito urbanistico TUCp non ammette esercizi di vicinato tra le funzioni consentite.

La società impugna il diniego **sostenendo che il decreto Salva Casa (DL 69/2024) consentirebbe "sempre" il cambio d'uso**, salvo specifiche condizioni comunali.

## L'eccezione per il piano-terra e i seminterrati

Secondo il TAR Lombardia, non trova riscontro l'affermazione della difesa secondo cui il provvedimento impugnato sarebbe stato **"adottato in frontale collisione"** con [l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001](#) (primo motivo di ricorso), posto che hanno marginale o nullo rilievo, nel caso di specie, le linee di indirizzo del Ministero, con riferimento alla corretta interpretazione delle norme de quibus.

In particolare, il **vigente Piano delle Regole del Comune, con riferimento all'ambito territoriale di riferimento dove si trova l'edificio della ricorrente, non ammette l'insediamento di esercizi di vicinato** e sicuramente non è stato travolto dalle nuove disposizioni inserite nel testo unico in materia edilizia dal c.d. "decreto salva casa", almeno per ciò che concerne la disciplina concreta dell'immobile per cui è causa, in quanto lo stesso comma 1-quater dell'art. 23-ter sopra citato dispone che *"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”.*

### **Immobili a piano terra: quando il regolamento comunale prevale sul Salva Casa!**

Orbene, per le unità immobiliari poste a piano terra (“primo piano fuori terra”), com’è quella per la quale la ricorrente ha avanzato domanda di mutamento d’uso, è da escludersi qualsiasi operatività automatica della nuova disciplina, anche in sovrapposizione agli strumenti urbanistici già adottati e disciplinati dai singoli Comuni, posto che la norma evocata nella memoria di replica da parte ricorrente (art. 27 della Legge regionale lombarda n. 20/2024) non risulta pertinente alla fattispecie per cui è causa, e non ha in ogni caso indicato allo stato alcuna zona specifica di applicabilità, per gli strumenti urbanistici comunali, del c.d. decreto Salva Casa.

Conseguentemente, l’art. 21 delle NTA del PdR del PGT del comune - per ciò che concerne l’odierna impugnazione - non ha subito alcun impatto “abrogante”, anche solo implicitamente, in conseguenza della nuova disciplina introdotta dal legislatore nazionale nel 2024, e continua a regolare la fattispecie connessa alla domanda presentata dall’interessata, impedendo il mutamento funzionale richiesto.

### **Decisione finale: no al mutamento d'uso**

Il TAR respinge integralmente il ricorso. Per le unità a piano terra, come quella in questione, è esclusa qualsiasi operatività automatica della nuova disciplina nazionale in sovrapposizione agli strumenti urbanistici comunali già vigenti.

La legislazione regionale lombarda (art. 27 L.R. 20/2024) non risulta pertinente alla fattispecie e comunque non ha ancora individuato alcuna zona specifica di applicabilità del decreto Salva Casa.

Di conseguenza, l'art. 21 delle NTA del PGT comunale **continua a regolare pienamente la fattispecie, impedendo legittimamente il mutamento funzionale verso destinazioni commerciali non ammesse nell'ambito TUCp.**

Il Comune non era tenuto ad approvare nuove condizioni regolamentari specifiche, continuando a applicare le previsioni urbanistiche vigenti.

### **Cambi d'uso per immobili al piano terra: FAQ tecnico-operative**

#### **1. Il Decreto Salva Casa consente sempre il cambio di destinazione d’uso?**

No. In linea generale il DL 69/2024 ha semplificato i cambi di destinazione d’uso, ma non ha introdotto una liberalizzazione automatica in ogni caso. Esistono ipotesi, come quella degli immobili a piano terra o seminterrati, in cui l’applicazione della nuova disciplina è subordinata alla normativa regionale.

#### **2. Perché gli immobili a piano terra sono trattati diversamente dal Salva Casa?**

Perché l’art. 23-ter del Testo Unico Edilizia demanda espressamente alla legislazione regionale la disciplina dei cambi d’uso per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra (piano terra) o seminterrate, prevedendo che siano le Regioni a individuare le zone in cui la nuova disciplina nazionale può applicarsi.

#### **3. In assenza di una disciplina regionale specifica, cosa si applica?**

In mancanza di una normativa regionale che individui le zone di applicabilità del Salva Casa per i piani terra, continuano a trovare piena applicazione gli strumenti urbanistici comunali vigenti, come il PGT e le relative NTA.

#### **4. Il Comune può negare un cambio d’uso anche se presentato con SCIA e senza opere?**

Sì. Se il PGT vigente non ammette la destinazione d’uso richiesta nell’ambito urbanistico interessato e non esiste una disciplina regionale che renda applicabile il Salva Casa, il Comune può legittimamente negare il cambio d’uso, anche se l’intervento è privo di opere.

#### **5. Le linee guida ministeriali sul Salva Casa prevalgono sui piani urbanistici comunali?**

No. Secondo il TAR Lombardia, le linee di indirizzo ministeriali non hanno rilievo decisivo nei casi in cui la legge statale rimetta espressamente alla legislazione regionale e agli strumenti urbanistici comunali la disciplina concreta del cambio d’uso.

## **6. La normativa regionale lombarda consente già i cambi d'uso a piano terra?**

No. L'art. 27 della L.R. Lombardia n. 20/2024, richiamato nel giudizio, non ha ancora individuato specifiche zone di applicabilità del Salva Casa. Di conseguenza, allo stato attuale, non produce effetti abrogativi o derogatori rispetto alle previsioni dei PGT comunali.

---

### **Leggi anche**

[Cambi d'uso e Decreto Salva Casa: la normativa nazionale prevale sulle NTA comunali?](#)

[Da ufficio ad abitazione: il cambio d'uso è rilevante ma può bastare la SCIA](#)

[Cambio destinazione d'uso da abitazione a ufficio: col Salva Casa ok alla SCIA](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*