

Cambio d'uso da garage a residenziale: quando serve il permesso di costruire

Incremento di superficie, variazioni essenziali e indici urbanistici: il Consiglio di Stato chiarisce quando la ristrutturazione non è più "leggera"

di [Redazione tecnica](#) – 19.11.2025

Quando un **cambio di destinazione d'uso** può essere ricondotto alla **ristrutturazione "leggera" dichiarabile con D.I.A.** (oggi **SCIA**) e quando, invece, supera la soglia dell'intervento maggiormente impattante sull'organismo edilizio?

Quale ruolo svolgono gli **indici urbanistici** e le superfici già sanate con condono nella valutazione della legittimità di un nuovo intervento?

E come si deve comportare l'amministrazione quando scopre che le opere realizzate non corrispondono a quanto dichiarato?

Sono le domande che emergono dalla **sentenza del Consiglio di Stato del 21 ottobre 2025, n. 8185**, chiamato a decidere sulla legittimità di un ordine di demolizione emesso a seguito della **trasformazione di un garage in civile abitazione** mediante D.I.A.

Trasformazione del garage e variazioni essenziali: una SCIA non basta

L'intervento aveva preso avvio da una D.I.A. per **lavori di ristrutturazione interna**, comprensivi della trasformazione di un vano garage in residenziale. L'immobile era già stato oggetto, negli anni precedenti, di **due concessioni in sanatoria** che ne avevano definito con precisione l'assetto legittimo e le superfici assentibili.

Nel corso dei controlli, l'amministrazione aveva accertato che le opere realizzate non si erano limitate a una ristrutturazione interna, ma avevano determinato un **incremento significativo della superficie utile** e una **modifica della cubatura complessiva**.

Parallelamente, era stata rilevata la sottrazione di un parcheggio pertinenziale, elemento che incideva sugli standard urbanistici minimi previsti per la zona.

Di conseguenza, l'intervento presentava caratteristiche proprie della **ristrutturazione edilizia "pesante"**, che richiede il **permesso di costruire**.

Da qui l'adozione dell'ordine di demolizione, confermato in primo grado e successivamente oggetto di appello.

Quadro normativo di riferimento

La vicenda si colloca all'incrocio tra disciplina statale del **Testo Unico Edilizia**, normativa regionale del Lazio e strumenti urbanistici attuativi.

Per qualificare correttamente l'intervento rilevano in particolare le seguenti norme del **d.P.R. n. 380/2001**:

- **art. 10, comma 1, lett. c)**: assoggetta a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero mutamenti della destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti;
- **art. 22**: individua gli interventi eseguibili con D.I.A./SCIA, circoscrivendoli a opere che non incidono in modo sostanziale sull'organismo edilizio o sul carico urbanistico;
- **art. 23**: disciplina la SCIA alternativa al permesso di costruire, comunque limitata a interventi che restano entro il perimetro dell'art. 10;
- **art. 23-ter**: definisce i mutamenti di destinazione d'uso **urbanisticamente rilevanti** come passaggi tra diverse categorie funzionali, con effetti diretti sugli indici e sugli standard.

In sentenza si fa riferimento alle “variazioni essenziali”, nozione che sul piano sistematico trova sede negli **artt. 31 e 32 TUE**, relativi al regime sanzionatorio degli interventi eseguiti in assenza o in totale difformità dal titolo.

Legge regionale Lazio n. 15/2008

La normativa regionale integra il quadro statale:

- **art. 16:** prevede la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi in caso di ristrutturazioni edilizie di cui all’art. 10 TUE, cambi di destinazione d’uso tra categorie generali differenti, opere in totale difformità o realizzate con variazioni essenziali;
- **art. 17:** individua, in ambito laziale, le ipotesi di variazione essenziale.

È proprio alla luce di questo quadro che l’intervento sul garage viene qualificato come ristrutturazione edilizia maggiore, non realizzabile mediante D.I.A.

Strumentazione urbanistica attuativa

Completano l’inquadramento le **Norme Tecniche di Attuazione del piano particolareggiato**.

L’istruttoria comunale ha evidenziato che:

- l’immobile aveva già beneficiato di precedenti condoni, con superfici utili residenziali e superfici non residenziali (garage) distinte e contabilizzate;
- la trasformazione del garage in residenziale determinava un incremento della superficie utile che **superava l’indice di edificabilità** fissato dal piano.

Questo superamento, combinato con il mutamento d’uso urbanisticamente rilevante, rendeva l’intervento radicalmente non assentibile.

La decisione del Consiglio di Stato

Il punto centrale della decisione è che il cambio d’uso del garage in residenziale, con incremento di superficie utile e cubatura, **non è riconducibile alla ristrutturazione “leggera” dichiarabile con D.I.A.**, ma rientra nell’area applicativa dell’art. 10 TUE e richiede il permesso di costruire.

Il Collegio ha osservato che tali trasformazioni:

- configurano **variazioni essenziali** ai sensi della L.R. Lazio n. 15/2008;
- non possono essere realizzate con D.I.A.;
- richiedono il permesso di costruire.

Emblematica la ricostruzione amministrativa riportata in sentenza, secondo cui l’intervento *“si profila come incremento di superficie utile e conseguente aumento di cubatura [...] non essendo verificato l’indice di edificabilità”*.

La precedente concessione in sanatoria aveva **già saturato le superfici legittimabili**: l’incremento derivante dal cambio d’uso alterava un equilibrio volumetrico consolidato, rendendo l’intervento non assentibile neppure tramite condono.

Il Consiglio di Stato ha anche respinto la tesi del “minor carico urbanistico”, in quanto la sottrazione del garage incide negativamente sugli standard e peggiora la qualità insediativa.

Sul piano procedimentale, non si tratta di esercizio tardivo del potere inibitorio né di autotutela: l’amministrazione è intervenuta **solo dopo aver accertato opere difformi**, realizzate in totale assenza del titolo richiesto. L’ordine di demolizione, quale atto vincolato, non richiede motivazione rafforzata né un bilanciamento tra interesse pubblico e affidamento del privato.

Conclusioni operative

L’appello è stato respinto, confermando la legittimità dell’ordine di demolizione adottato dall’amministrazione.

La sentenza chiarisce diversi profili rilevanti per la pratica edilizia, in particolare con riferimento al mutamento d'uso dei garage e degli spazi non residenziali.

L'orientamento dei giudici di Palazzo Spada conferma alcuni punti fondamentali:

- il mutamento di destinazione d'uso che genera incrementi di superficie o volume richiede il permesso di costruire;
- la presenza di un precedente condono delimita rigidamente l'assetto assentibile dell'immobile;
- la sottrazione di un parcheggio incide sugli standard urbanistici e non può essere considerata neutra;
- il potere repressivo dell'amministrazione non è soggetto ai termini dell'art. 23 TUE;
- l'ordine di demolizione, essendo atto vincolato, è legittimo sulla base del solo accertamento dell'abuso.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*