

Cambio di destinazione d'uso da magazzino a residenziale: serve il permesso di costruire

Il mutamento di destinazione d'uso da deposito a uso abitativo costituisce intervento urbanisticamente rilevante e, salvo i casi oggi disciplinati dal "Salva Casa", continua a richiedere il permesso di costruire

di [Redazione tecnica](#) – 15.10.2025

Il tema del **cambio di destinazione d'uso** resta uno dei più delicati nella disciplina edilizia italiana. La distinzione tra interventi meramente funzionali e trasformazioni urbanisticamente rilevanti non è mai stata lineare, tanto che gran parte del contenzioso ruota proprio attorno al confine tra le opere eseguibili con CILA o SCIA e quelle per le quali occorre il permesso di costruire.

Il nodo principale è capire **quando una variazione d'uso produca effetti sul carico urbanistico**, ossia sull'insieme dei parametri che regolano la compatibilità insediativa di un edificio (standard, parcheggi, servizi, densità).

Cambio di destinazione d'uso: quando serve il permesso di costruire?

Con la **sentenza del 7 ottobre 2025, n. 17156** il TAR Lazio torna su questo tema, ribadendo che la **trasformazione di un magazzino in abitazione non è mai neutra** dal punto di vista urbanistico, e dunque non può essere inquadrata come manutenzione straordinaria.

Si tratta, a pieno titolo, di una **ristrutturazione edilizia "pesante"**, che fino all'entrata in vigore del **decreto "Salva Casa" (D.L. 69/2024)** richiedeva sempre il **permesso di costruire**, mentre oggi può essere ricondotta a SCIA solo in casi specifici di ristrutturazione leggera, privi di incremento di superficie utile o di carico urbanistico.

La controversia trae origine dall'ordinanza con cui un Comune laziale aveva disposto la **demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi** per un immobile originariamente classificato come **magazzino**, ma utilizzato come **abitazione** a seguito di alcuni lavori: nuova copertura in legno, apertura di finestre, spostamento della porta d'ingresso e realizzazione di un vano cottura.

Secondo la proprietaria, tali opere rientravano nella manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), del Testo Unico Edilizia, e dunque non avrebbero richiesto il permesso di costruire. Il Comune, invece, aveva ritenuto che l'intervento avesse determinato un **cambio di destinazione d'uso da deposito a residenziale**, con aumento del carico urbanistico, e aveva ordinato il ripristino dei luoghi.

Il quadro normativo di riferimento

Il TAR, investito della questione, ha richiamato un insieme di norme centrali:

- **l'art. 10 del d.P.R. 380/2001**, che subordina a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che portano a un organismo edilizio in parte diverso dal precedente o comportano modifiche della volumetria complessiva e mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti;
- **l'art. 23-ter**, che individua i casi di mutamento d'uso rilevante;
- **l'art. 36-bis**, introdotto dal *Salva Casa*, che consente di regolarizzare mediante **SCIA** gli interventi di ristrutturazione leggera senza variazioni di volume o superficie e in conformità alla destinazione urbanistica vigente.

In questo quadro, il Collegio ha ritenuto corretto l'operato del Comune, confermando che il mutamento d'uso da magazzino ad abitazione rappresenta un **intervento di ristrutturazione edilizia soggetto a permesso di costruire**, poiché comporta una modifica sostanziale della funzione urbanistica dell'immobile e un diverso impatto sul territorio.

L'evoluzione dell'art. 23-ter e la distinzione tra mutamento orizzontale e verticale

L'art. 23-ter del d.P.R. 380/2001, introdotto dal d.l. 133/2014 (*Sblocca Italia*), ha per la prima volta codificato la nozione di **mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**, qualificandolo come ogni variazione che comporti il **passaggio tra categorie funzionalmente autonome** – residenziale, produttiva e direzionale, commerciale, rurale, turistico-ricettiva – anche in assenza di opere edilizie.

In origine, dunque, qualsiasi cambiamento “orizzontale”, cioè tra categorie differenti, era considerato di per sé rilevante e richiedeva, nella maggior parte dei casi, il **permesso di costruire**, mentre i mutamenti “verticali”, ossia quelli interni alla stessa categoria funzionale, potevano essere eseguiti con titoli semplificati.

Con l'intervento del **D.L. 69/2024 (Salva Casa)**, la norma è stata modificata per coordinarsi con il nuovo art. 36-bis, introducendo una distinzione più puntuale tra **mutamenti d'uso con opere e senza opere**.

Oggi, il **permesso di costruire** è richiesto solo se la variazione di destinazione d'uso tra categorie diverse comporta opere tali da configurare una **ristrutturazione edilizia “pesante”** ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), mentre nei casi in cui il cambio d'uso avvenga senza interventi strutturali e senza incremento della superficie utile o del carico urbanistico, esso può essere realizzato mediante **SCIA**, configurandosi come **ristrutturazione leggera**.

Rimane invece privo di rilevanza urbanistica il mutamento “verticale”, all'interno della stessa categoria funzionale, che continua a essere disciplinato con i titoli ordinari di manutenzione straordinaria o ristrutturazione leggera, a seconda della natura delle opere eseguite.

La decisione del TAR

Nel merito, il TAR ha accertato che **le opere realizzate avevano determinato un vero e proprio passaggio di categoria funzionale**. Dalle fotografie e dai rilievi del sopralluogo emergevano elementi inequivocabili: cucina, tavolo, sedie, letto, condizionatore e infissi tipici di un uso abitativo.

Il giudice ha sottolineato che **l'effettivo utilizzo dell'immobile è il criterio principale per qualificare l'intervento**, indipendentemente dalla presenza o meno di opere strutturali. Anche un cambio d'uso “di fatto” è rilevante se modifica la funzione urbanistica, incidendo sugli standard e sulle esigenze infrastrutturali dell'area.

Né la successiva **SCIA in sanatoria ex art. 36-bis TUE**, presentata dopo l'ordine di demolizione, è stata ritenuta idonea a sanare l'abuso, poiché le opere non erano conformi al titolo originario e il mutamento d'uso non poteva comunque essere ricondotto a ristrutturazione leggera.

Il TAR ha quindi **respinto il ricorso**, confermando la legittimità dell'ordine di demolizione e ribadendo un principio già espresso da precedenti giurisprudenziali secondo cui *“Il cambio di destinazione d'uso da magazzino a residenziale, comportando il passaggio a una categoria autonoma, richiede sempre il permesso di costruire, anche in assenza di opere, poiché incide sul carico urbanistico.”*

Dal punto di vista tecnico, la pronuncia ribadisce che il **carico urbanistico** non è un concetto statico ma un indice di compatibilità infrastrutturale e sociale dell'intervento: abitare un locale implica la necessità di parcheggi, servizi, spazi pubblici e standard che un magazzino non richiede. È proprio questa differenza funzionale a rendere urbanisticamente rilevante il mutamento.

Conclusioni

Il ricorso è stato respinto, confermando la legittimità dell'ordine di demolizione.

Si ribadisce così che il **cambio di destinazione d'uso da magazzino a residenziale** è urbanisticamente rilevante e necessita del **permesso di costruire**. La **SCIA** può essere sufficiente solo se l'intervento rientra tra le ristrutturazioni leggere e non produce incremento di superficie utile o di carico urbanistico.

In questo caso, gli elementi d'arredo e l'utilizzo effettivo del locale costituiscono prova diretta della destinazione funzionale così come le modifiche ai prospetti (porte, finestre, aperture) escludono la qualificazione come semplice manutenzione straordinaria.