

Cambio di destinazione d'uso e condono: il Consiglio di Stato su oneri e costi di costruzione

Con la sentenza n. 8230/2025 Palazzo Spada specifica che il mutamento d'uso da abitazione a studio professionale senza aumento di volume o superficie non comporta incremento del carico urbanistico

di [Redazione tecnica](#) – 30.10.2025

Quando un'istanza di condono per un **cambio di destinazione d'uso** può davvero generare **nuovi oneri** legati all'aumento del carico urbanistico? E, soprattutto, come va qualificato un intervento interno che non altera volumi né superfici ma modifica solo la **funzione dei locali**?

A chiarire il punto è intervenuto il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 23 ottobre 2025, n. 8230**, precisando che il **mutamento di destinazione d'uso** non comporta automaticamente il pagamento di **oneri di urbanizzazione o costi di costruzione** se non si traduce in un effettivo incremento del **carico urbanistico**.

Condono edilizio e cambio di destinazione d'uso: quando sono dovuti gli oneri di urbanizzazione?

Nel caso in esame, il proprietario di un appartamento aveva presentato domanda ai sensi del d.l. n. 269/2003 (c.d. "**Terzo condono edilizio**") per regolarizzare il cambio di destinazione d'uso **da abitazione a studio professionale**.

L'immobile, già da tempo utilizzato per attività professionale, era stato oggetto solo di **opere interne non strutturali** - lo spostamento di alcuni tramezzi - rientranti nella tipologia di abuso n. 6 dell'**Allegato 1 al decreto** ("*opere non valutabili in termini di superfici o volume*").

Il Comune aveva tuttavia subordinato il rilascio della concessione in sanatoria al **pagamento di oltre 50mila euro** tra oneri di urbanizzazione, costo di costruzione, oblazioni e interessi.

Un atto impugnato davanti al TAR Lazio, che aveva respinto il ricorso qualificando l'intervento come **ristrutturazione edilizia** con effetti urbanisticamente rilevanti.

Quadro normativo di riferimento

Il Consiglio di Stato ha inquadrato la questione richiamando una serie di riferimenti chiave del diritto edilizio:

- **art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380/2001**, che definisce la ristrutturazione edilizia come l'intervento che comporta trasformazioni dell'organismo edilizio, anche con mutamento di destinazione d'uso, ma solo se tali modifiche incidono su volume o sagoma;
- **art. 32 del d.l. 269/2003**, conv. in l. **326/2003** – disciplina il *condono edilizio straordinario* e individua, mediante l'**Allegato 1**, le **tipologie di abuso condonabili**. Tale allegato suddivide le opere abusive in otto categorie, distinguendo tra:
 - abusi con aumento di volume o superficie;
 - interventi di restauro o risanamento;
 - opere non valutabili in termini volumetrici (*tipologia n. 6*), come modifiche interne, frazionamenti o accorpamenti, non comportanti incremento del carico urbanistico.

Proprio quest'ultima tipologia è quella in cui rientrava il caso esaminato, caratterizzata da un **versamento fisso di oblazione** e non da oneri calcolati in funzione dell'entità edilizia.

Nel contenzioso, il ricorrente ha anche richiamato l'**art. 23-ter, d.P.R. n. 380/2001**, introdotto dal d.l. n. 69/2024 (*decreto "Salva Casa"*) – ha semplificato il regime dei cambi d'uso, ma non può applicarsi retroattivamente alle domande di condono straordinario.

È su quest'ultimo punto che il Collegio ha posto un confine netto: le nuove regole del "**Salva Casa**" **non incidono sui condoni straordinari**, che restano disciplinati dal quadro normativo originario e dalla logica di tipizzazione delle opere abusive prevista dal 2003.

La decisione del Consiglio di Stato

Palazzo Spada ha evidenziato che l'immobile aveva già in atto la **destinazione d'uso come studio professionale** fin dal 1970 e che le opere eseguite non avevano comportato alcuna variazione significativa.

In particolare, i giudici hanno rilevato che:

- il **mero spostamento di tramezzi interni** non è configurabile come ristrutturazione edilizia;
- non esisteva **alcun incremento di volume o superficie**;
- non vi era stato **aumento del carico urbanistico**, come già riconosciuto in sede tributaria dalla CTR Lazio (sent. n. 2066/2017) e dalla Cassazione (n. 30001/2019).

Ne consegue che gli **oneri concessori** e il **costo di costruzione non erano dovuti**, né potevano applicarsi interessi su somme prive di titolo.

Il Consiglio di Stato ha quindi **annullato gli atti comunali** e ordinato il rilascio della **concessione in sanatoria** senza condizioni economiche.

Conclusioni

L'appello è stato quindi accolto, inserendosi in un filone consolidato che lega la debenza degli oneri al **principio di proporzionalità**.

Tenendo conto che gli oneri di urbanizzazione non sono una sanzione, ma una forma di compensazione per l'impatto dell'intervento sull'assetto urbano, qualora l'intervento **non modifica il carico urbanistico** l'Amministrazione **non può imporre contributi aggiuntivi**.

Ne derivano alcuni **spunti pratici per i tecnici**:

- il cambio d'uso va qualificato in base **agli effetti urbanistici effettivi**, non alla semplice variazione funzionale dichiarata;
- gli **oneri concessori** sono dovuti solo in caso di **incremento reale del carico urbanistico**;
- le **opere interne** come lo spostamento dei tramezzi non comportano di per sé nuova urbanizzazione se non incidono su volume o superficie;
- le **novità del "Salva Casa"** non si applicano retroattivamente ai condoni straordinari;
- in sede di istruttoria, è utile documentare la **preesistenza della destinazione d'uso** mediante catasto, utenze o documentazione fiscale per prevenire l'insorgere di contenziosi.