Cambio d’uso con opere in un edificio agricolo, si può evitare la demolizione?

Si può chiudere il portico di un edificio agricolo e ricavarci un piano abitabile cavandosela con una sanzione in denaro? Il TAR Lombardia (sentenza n. 4485/2026) qualifica l’intervento come cambio di destinazione d’uso con opere tra categorie funzionali diverse, soggetto a permesso di costruire e lontano dalla ristrutturazione edilizia per cui l’art. 33 del d.P.R. n. 380/2001 ammette, se il ripristino è impossibile, la sanzione pecuniaria, e ritiene legittimo l’ordine di demolizione rivolto al proprietario, in un’area vincolata dove opera anche l’equiparazione alla totale difformità.

di Redazione tecnica – 18.11.2026

Chiudere con vetrate il portico di un edificio agricolo e farne un soggiorno è un semplice cambio d’uso? Se pianta e sagoma restano quelle del progetto, basta parlare di ristrutturazione e pagare una sanzione? E il proprietario deve demolire anche se l’abuso non l’ha commesso lui?

Sono domande che tornano ogni volta che un fabbricato nato per l’agricoltura diventa, stanza dopo stanza, una casa, e resta da capire come inquadrare quel cambio d’uso con opere. Lavorare dentro l’involucro sembra non toccare nulla, eppure la legge distingue la ristrutturazione, dove la demolizione può lasciare il posto a una sanzione in denaro quando il ripristino non è possibile, dagli abusi più gravi, per i quali quella via non è prevista. Su questo confine è intervenuto il TAR Lombardia con la sentenza n. 4485 del 7 ottobre 2026, chiamato a valutare l’ordine di demolizione rivolto a una società agricola.

Il tema riguarda chi progetta o compra edifici rurali, perché da quella qualificazione dipende se l’abuso costa una sanzione o la demolizione. Sullo sfondo pesano il vincolo paesaggistico che grava sull’area e la posizione del proprietario, che nega di dover rispondere di opere non provate come sue.

Presidio agricolo trasformato in abitazione: la vicenda

Al centro della controversia c’è un edificio agricolo assentito nel 2011, con un permesso in sanatoria dell’anno successivo, in un’area vincolata sia come zona di notevole interesse pubblico sia perché compresa in un parco. Il progetto prevedeva un solo piano destinato a presidio ambientale, con un portico aperto su tre lati, tre depositi e i servizi igienici, per circa 115 metri quadrati di superficie lorda.

Nel 2025 il sopralluogo della Polizia locale e la relazione di vigilanza comunale hanno descritto un edificio diverso. Il portico, chiuso con serramenti in legno e vetro e riscaldato, era diventato un soggiorno, mentre i depositi ospitavano cucina, dispensa, camera e bagno. Dentro l’ex portico era comparso un nuovo piano abitativo con scala, accanto ad altre opere contestate. Il Comune ha contestato un mutamento d’uso da agricolo a residenziale ottenuto con un insieme sistematico di opere, senza idoneo titolo edilizio e paesaggistico, in contrasto con lo strumento urbanistico e con un atto d’obbligo del 2011, e ha ordinato di demolire entro novanta giorni, pena l’acquisizione.

La società ha contestato le misurazioni, ha qualificato le opere, interne a un edificio che a suo dire corrispondeva al progetto almeno in pianta e sagoma, come ristrutturazione da sanzionare in denaro e ha lamentato la mancata prova che l’abuso fosse suo, ammettendo però il cambio d’uso.

Ristrutturazione o permesso di costruire: le norme che decidono la sanzione

La disciplina di riferimento è nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). L’art. 33 punisce con la demolizione la ristrutturazione soggetta a permesso di costruire dell’art. 10, comma 1, eseguita senza permesso o in totale difformità, ma se un motivato accertamento dell’ufficio tecnico esclude il ripristino si applica una sanzione pari al doppio dell’aumento di valore.

L’art. 31 riguarda gli interventi senza permesso, in totale difformità o con variazioni essenziali, impone di ingiungere la demolizione al proprietario e al responsabile dell’abuso e collega all’inottemperanza l’acquisizione gratuita. L’art. 32 elenca le condizioni con cui le Regioni definiscono le variazioni essenziali, tra cui il mutamento d’uso che implichi variazione degli standard del D.M. 2 aprile 1968, e al comma 3 considera in totale difformità, ai fini degli artt. 31 e 44, quelle eseguite su immobili vincolati o ricadenti in parchi e aree protette.

L'art. 23-ter, salva diversa previsione delle leggi regionali, rende rilevante ogni utilizzo diverso da quello originario, anche senza opere, che sposti l'immobile in un'altra categoria funzionale tra residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale.

Portico chiuso e nuovo piano abitabile: perché per il TAR non è ristrutturazione

Il punto fermo da cui partono i giudici è il portico. Sulla scia del Consiglio di Stato (sentenza n. 6186/2021), il TAR ricorda che i pannelli in vetro che chiudono integralmente un porticato aperto su tre lati creano un nuovo locale autonomamente utilizzabile e aumentano il volume, anche se le chiusure sono apribili. Lo stesso precedente, richiamando il Consiglio di Stato (sentenza n. 1893/2018), esclude che quel vano sia una pertinenza in senso urbanistico, perché trasforma sagoma, volume e superficie dell'edificio. La stabile chiusura del portico, conclude il TAR, ha prodotto un aumento di volume per il quale serviva il permesso di costruire.

Più netto ancora è il discorso sul nuovo piano, un solaio in legno di circa 43 metri quadrati ricavato dentro l'involucro originario, con scala e impianti, che ospita camera, bagno e disimpegno. Per i giudici ne è derivato un cambio d'uso con opere tra categorie eterogenee, e il richiamo alla ristrutturazione è del tutto fuori fuoco. **Per il TAR, il cambio di destinazione d'uso con opere che porta un edificio agricolo nella categoria residenziale è urbanisticamente rilevante e richiede il permesso di costruire, per cui, se realizzato senza titolo e senza conformità urbanistica, ricade nel ripristino dell'art. 31 e non nella sanzione pecuniaria che l'art. 33 ammette, a certe condizioni, per la ristrutturazione.** A sostegno c'è il Consiglio di Stato (sentenza n. 7609/2024), per cui il mutamento è significativo quando comporta il passaggio a una diversa categoria funzionale.

La descrizione dell'illecito contenuta nell'ordinanza impedisce poi di scomporre l'operazione, da leggere secondo lo scopo perseguito e le utilità nuove che il bene consente. L'art. 31, ricordano i giudici con il TAR Campania (sentenza n. 3488/2026), copre anche le variazioni essenziali dell'art. 32. Poiché l'area è vincolata, il TAR vi riconduce il mutamento d'uso contestato e applica il comma 3, che le equipara alla totale difformità, per cui l'attività del Comune, ai sensi dell'art. 27, è del tutto vincolata e l'ordine risulta legittimo e doveroso anche senza esaminare le altre opere.

Demolizione al proprietario che non ha commesso l'abuso: la posizione del TAR

Sulla posizione della proprietaria i giudici fanno proprio l'orientamento per cui il ripristino è un obbligo reale del proprietario dell'area, che abbia o no realizzato l'abuso, citando il Consiglio di Stato (sentenza n. 7518/2025, sentenza n. 1648/2025 e sentenza n. 4247/2024). L'art. 31, osserva il TAR, indica proprietario e responsabile come destinatari congiunti, e non alternativi, dell'ordine, che può quindi raggiungere anche il proprietario estraneo alla costruzione, dato che la misura ha carattere ripristinatorio e non presuppone l'accertamento della responsabilità, diversamente dall'acquisizione gratuita.

A conferma il TAR cita il Consiglio di Stato (sentenza n. 237/2023), secondo cui la demolizione va ingiunta all'attuale proprietario per il suo rapporto materiale con il manufatto, e non a titolo di responsabilità effettiva, mentre l'abusività è un carattere reale che segue l'immobile anche nei trasferimenti. Pur ritenendo assorbenti questi rilievi, i giudici aggiungono che la censura è ancora meno fondata perché nella relazione tecnica di parte la società ammetteva di aver realizzato il solaio da cui è nato il nuovo piano.

Edificio agricolo vincolato e cambio d'uso: cosa deve verificare il tecnico

Dal punto di vista tecnico conta la funzione più della sagoma. Il motivo sulle misurazioni è rimasto assorbito e la decisione poggia sul portico chiuso e sul nuovo piano, entrambi dotati di impianti, e la trasformazione del portico in soggiorno non è stata contestata dalla società. La sentenza non ne parla, ma il testo vigente dell'art. 23-ter ammette sempre, al comma 1-ter, il mutamento tra le prime quattro categorie per le singole unità situate nelle zone A, B e C, cioè nei tessuti urbani storici, consolidati e di espansione, lasciando fuori la categoria rurale, per cui il passaggio da agricolo a residenziale non gode delle semplificazioni del Salva Casa.

Chi valuta un presidio rurale, prima di parlare di ristrutturazione, farà bene a confrontare le destinazioni dei titoli e l'atto d'obbligo con lo stato dei luoghi, cercando spazi aperti chiusi, nuovi solai e impianti incompatibili con l'uso agricolo, cioè proprio ciò che il Comune aveva messo a verbale. Su LavoriPubblici.it sono già stati affrontati la tamponatura del portico e il cambio d'uso in zona agricola.

Sul piano sistematico, anche se la pronuncia non lo affronta, il regime rafforzato degli immobili vincolati ha dato esiti diversi proprio sulla traslazione di un edificio. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4650/2026 (commento su stato legittimo e titoli successivi), ha equiparato alla totale difformità uno spostamento

consistente in area vincolata. La sentenza n. 9428/2025 (commento sulle variazioni essenziali in area vincolata) riguardava invece uno spostamento minimo in un Comune interamente soggetto a vincolo idrogeologico, prima del Salva Casa. Lì i giudici d'appello chiedono di verificare se la difformità possa ledere il bene tutelato. Qui il comma 3 è un argomento aggiuntivo, ma quella verifica può pesare quando la demolizione si regge soltanto sul vincolo.

Cambio d'uso abusivo di un edificio agricolo: le conclusioni operative

In conclusione, il TAR Lombardia ha respinto il ricorso, assorbendo gli altri motivi, e l'ordine di demolizione e ripristino è rimasto in piedi.

Su un edificio rurale va letto l'insieme delle trasformazioni, che sommate possono cambiarne la categoria e togliere spazio alla fiscalizzazione. E poiché l'ordine raggiunge il proprietario anche quando le opere sono di altri, a chi compra serve una verifica edilizia e urbanistica prima del rogito, il tema del volume «Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari».

La sentenza segue una giurisprudenza che giudica gli abusi dal risultato complessivo. Le tavole assentite descrivono ancora un presidio agricolo, l'edificio ormai è un'altra cosa.

Cambio di destinazione d'uso con opere: le domande più frequenti

Trasformare un edificio agricolo in abitazione con opere richiede il permesso di costruire?

Nel caso deciso dal TAR Lombardia (sentenza n. 4485/2026) sì, perché il passaggio dalla categoria rurale a quella residenziale, ottenuto con opere, è stato qualificato come cambio di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse, urbanisticamente rilevante e soggetto a permesso di costruire. Resta da verificare la legge regionale, che l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 fa salva nel definire i mutamenti d'uso rilevanti.

Un cambio d'uso abusivo con opere si può fiscalizzare pagando una sanzione?

Dipende da come viene qualificato l'abuso, perché il d.P.R. n. 380/2001 ammette la sanzione pecuniaria per la ristrutturazione abusiva dell'art. 33, se il ripristino risulta impossibile, e non per gli interventi dell'art. 31. Nel caso deciso dal TAR Lombardia la trasformazione dell'edificio agricolo in abitazione, ottenuta chiudendo un portico e ricavando un nuovo piano senza permesso in area vincolata, è stata ricondotta all'art. 31 e quindi alla demolizione.

A chi va rivolto l'ordine di demolizione se il proprietario non è l'autore dell'abuso?

In linea generale sia al proprietario sia al responsabile dell'abuso, perché l'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 li indica entrambi come destinatari, per cui l'ordine può riguardare il proprietario anche se le opere non sono sue. Secondo l'orientamento fatto proprio dal TAR Lombardia (sentenza n. 4485/2026), l'ordine ha carattere ripristinatorio e non richiede l'accertamento della sua responsabilità, che conta invece per la successiva acquisizione gratuita.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*