

Da casa a studio professionale in centro storico, il cambio d'uso senza titolo è abuso anche senza opere

Con la sentenza n. 6321/2026 il Consiglio di Stato conferma l'ingiunzione di demolizione del vano che collegava due appartamenti del centro storico usati come studio professionale aperto al pubblico. Il mutamento d'uso rileva anche senza lavori quando può aumentare il carico urbanistico, ma dopo il Salva Casa lo stesso cambio, se senza opere, può essere avviato per il futuro con SCIA.

di [Redazione tecnica](#) – 30.09.2026

Trasformare l'appartamento in studio professionale nel centro storico è davvero un cambio di destinazione d'uso anche senza opere? Basta lasciare la cucina e poter tornare ad abitarci per evitare le sanzioni del Comune? Se arriva l'ordine di demolizione, bisogna chiudere lo studio o si può regolarizzare?

La risposta arriva dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 6321 del 5 agosto 2026, che chiarisce alcuni interessanti aspetti del cambio di destinazione d'uso di cui all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia). È un tema sul quale è intervenuto in profondità il Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), che ha riscritto la disciplina del cambio d'uso orizzontale e verticale e dei relativi titoli edilizi, con e senza opere.

C'è chi pensa che basti lasciare la cucina al suo posto, evitare lavori pesanti e tenersi aperta la possibilità di tornare ad abitarci per mettere lo studio in casa al riparo da ogni contestazione. La realtà, però, può essere ben diversa, fatta di un'ingiunzione di demolizione delle opere che hanno consentito il nuovo uso e dell'obbligo di smettere di ricevere clienti.

La decisione smonta proprio questa convinzione, perché per l'art. 23-ter conta la categoria funzionale a cui l'immobile viene di fatto assegnato, non quanto l'appartamento somigli ancora a una casa né la presenza di un cantiere; ed è la giurisprudenza a ricavarne che il passaggio dall'abitazione al direzionale, quando incide sugli standard urbanistici, diventa una variazione essenziale.

Né serve contestare per la prima volta in appello che l'appartamento fosse davvero un'abitazione, se è lo stesso contratto d'affitto a raccontarne l'uso precedente; e neppure l'abuso chiude ogni strada, perché lo stesso cambio d'uso, fatto senza opere, può oggi essere avviato per il futuro con una SCIA.

Studio professionale in un appartamento del centro storico: la vicenda

Tutto comincia con un'ingiunzione di demolizione del 2018. Il ricorrente, proprietario di un appartamento in zona A, cioè nella parte storica dell'abitato, aveva preso in locazione l'unità confinante e le aveva collegate aprendo un vano nel muro di confine. Le stanze erano arredate con scrivanie, computer e scaffalature, con sale d'attesa e una sala per la segreteria, mentre nell'unità in affitto era presente la cucina.

Il Comune ha contestato l'accorpamento delle due unità e il cambio abusivo di destinazione, da residenziale a servizio alla persona (ufficio professionale). Davanti al TAR Lazio il ricorrente ha sostenuto che una destinazione promiscua, impressa con il consenso del locatore, non avesse rilievo urbanistico, visto che gli immobili potevano sempre tornare a essere abitazioni, ma il ricorso è stato respinto.

In appello il ricorrente ha denunciato il travisamento dei fatti e il difetto di istruttoria. A suo dire non era provata la destinazione residenziale dell'unità, costruita tra gli anni Venti e Trenta, e l'uso come studio, in una zona densa di studi professionali, era temporaneo, reversibile e privo di alterazioni strutturali, come confermava la cucina, e dunque non trasformava il territorio.

Cambio di destinazione d'uso senza opere: cosa prevede l'art. 23-ter prima e dopo il Salva Casa

Il perimetro normativo è segnato anzitutto dall'art. 10 del Testo Unico Edilizia, che subordina al permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che, negli immobili in zona A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, previsione applicata nella formulazione vigente all'epoca dei fatti e rimasta invariata su questo punto.

L'art. 23-ter, introdotto dal Decreto-Legge n. 133/2014, considera rilevante ogni utilizzo dell'immobile o della singola unità diverso da quello originario, anche senza opere, purché comporti il passaggio a un'altra categoria funzionale tra residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale,

salvo diversa previsione regionale. L'art. 32 individua poi, tra le ipotesi di variazione essenziale, il mutamento d'uso che implichi variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968.

Con il Decreto Salva Casa, convertito dalla Legge n. 105/2024, il cambio si considera senza opere quando non richiede lavori o richiede solo interventi di edilizia libera. Il cambio all'interno della stessa categoria è sempre consentito per la singola unità, mentre quello tra tutte le categorie tranne la rurale lo è solo per la singola unità nelle zone A, B e C o in quelle equipollenti. In entrambi i casi valgono le normative di settore e le specifiche condizioni che gli strumenti urbanistici comunali possono fissare. Per il cambio tra categorie non scatta l'obbligo di reperire ulteriori standard né parcheggi, resta il contributo per l'urbanizzazione secondaria dove la legge regionale lo prevede e, per le unità al primo piano fuori terra o seminterrate, la disciplina è rimessa alla Regione.

Il titolo è la SCIA se il cambio avviene senza opere, altrimenti quello richiesto per i lavori, con la SCIA che basta anche per le opere da CILA, come ricostruito nella [guida al cambio di destinazione d'uso dopo il Salva Casa](#).

Da abitazione a studio con clienti: quando il cambio d'uso è abuso per il Consiglio di Stato

Il punto fermo da cui partono i giudici è che il mutamento urbanisticamente rilevante può consistere nel solo utilizzo dell'immobile per una funzione diversa da quella originaria, lettura che per Palazzo Spada il nuovo art. 23-ter conferma distinguendo i cambi con opere da quelli senza.

La sentenza richiama l'orientamento dello stesso Consiglio di Stato per cui il cambio non autorizzato, anche senza opere, è variazione essenziale se e in quanto modifica gli standard legati alla zonizzazione, e ricorda che il discrimine sta nella variazione del carico urbanistico, riconosciuta per i luoghi di culto nell'afflusso, anche potenziale, generalizzato e periodico di molte persone, senza il quale il diverso uso resta espressione della facoltà di godimento del proprietario.

Su questa base i giudici considerano urbanisticamente rilevante il passaggio dall'abitativo al terziario-direzionale, categoria che comprende, accanto alle sedi di enti e società e a strutture come cliniche e scuole, anche gli studi professionali. Nel caso esaminato il cambio è potenzialmente idoneo ad aumentare il carico urbanistico per la frequentazione di personale e clientela, come conferma il contratto di locazione, che prevedeva anche attività a contatto diretto con il pubblico.

La contestazione sull'originaria destinazione residenziale è anzitutto tardiva, perché sollevata soltanto in secondo grado, oltre che priva di prova documentale e smentita dallo stesso contratto, che dava atto del precedente uso abitativo. Irrilevante è anche l'assenza di opere capaci di stravolgere la conformazione dell'immobile, da cui l'appellante faceva discendere la natura solo temporanea del nuovo uso, perché il mutamento, anche senza opere, è illecito in assenza di titolo e l'immobile deve tornare all'uso originario.

Il vano di collegamento, opera strumentale al cambio, va demolito e, ferma la libertà di scegliere gli arredi, l'unità non può essere usata per attività che ne comportino la frequentazione da parte del pubblico, con incremento degli standard urbanistici, salva la possibilità di regolarizzare per il futuro la situazione con un mutamento conforme alla disciplina vigente, con SCIA se senza opere.

Serve la SCIA per trasformare casa in studio dopo il Salva Casa?

Guardata con gli occhi del progettista, la sentenza sposta la verifica dall'arredo all'uso. Le scrivanie da sole non fanno il cambio d'uso, come lascia intendere la libertà di arredare fatta salva dai giudici; lo segnalano la sala d'attesa, la segreteria e un contratto che mette nero su bianco il contatto con il pubblico, cioè i segni di un carico urbanistico diverso da quello di una casa.

Sul piano sistematico, anche se la pronuncia non lo affronta, il nuovo art. 23-ter attenua la logica che ha fatto di quel cambio una variazione essenziale. Il rilievo nasceva dalla variazione degli standard, mentre oggi la singola unità in zona A, B o C passa al direzionale senza doverne reperire di nuovi. Non per questo il cambio diventa libero, perché resta subordinato alla SCIA e alle eventuali [condizioni fissate dagli strumenti urbanistici comunali](#), tra le quali può rientrare la coerenza con l'uso prevalente nelle altre unità dell'edificio, e non sana l'uso pregresso, che per la sentenza impone il ritorno all'uso originario.

Chi volesse ripartire dovrebbe verificare che l'intervento resti davvero senza opere, cosa che non accade se, dopo la demolizione imposta dai giudici, si volesse ricollegare le due unità, perché l'accorpamento non è edilizia libera e richiede il titolo previsto per i lavori. Se poi l'unità è al piano terra o seminterrata, occorre controllare cosa prevede la legge regionale. Resta aperto, infine, il coordinamento tra il nuovo art. 23-ter e l'art. 10, invariato nella parte sui cambi d'uso in zona A, e l'indicazione dei giudici a favore della SCIA, che

guarda al futuro e non è l'oggetto della decisione, non basta a chiuderlo. Il Quaderno di LavoriPubblici.it sul cambio di destinazione d'uso ricostruisce la disciplina e i primi casi decisi su questi limiti.

Studio in casa senza titolo: cosa cambia per proprietari, inquilini e tecnici

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato la sentenza del TAR Lazio, lasciando in piedi l'ingiunzione di demolizione.

Chi lavora su questi casi farebbe bene a partire dalla domanda più semplice, cioè chi entrerà in quei locali. Prima di aprire uno studio in un appartamento, o di firmare un affitto che ne prevede l'uso professionale con ricevimento del pubblico, occorre verificare la destinazione legittima dell'unità e presentare il titolo, anche perché in questa vicenda è stato proprio il contratto a smentire le difese di chi lo aveva firmato.

Lo stesso vale nelle compravendite, dove la destinazione d'uso si ricava dagli stessi titoli che fondano lo stato legittimo e un ufficio ricavato in un'abitazione senza titolo è una difformità da far emergere prima del rogito, come spiega il volume «[Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari](#)».

La decisione si inserisce nel filone, seguito negli [approfondimenti che LavoriPubblici.it ha dedicato al mutamento d'uso](#), che misura il mutamento sul carico urbanistico più che sui lavori, e dialoga con un Salva Casa che ha semplificato il passaggio senza cancellarne la rilevanza. La porta per trasformare casa in studio nel centro storico è oggi più larga di ieri, ma resta una porta, e per attraversarla bisogna ancora bussare.

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

Usare casa come studio professionale senza fare lavori è un cambio di destinazione d'uso?

Sì, se l'uso effettivo comporta il passaggio dalla categoria residenziale a quella produttiva e direzionale. Secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 6321/2026) il cambio può essere rilevante anche senza opere e, se manca il titolo richiesto, è illecito, anche se nel caso deciso era stata realizzata un'apertura tra due appartamenti.

Che titolo serve oggi per trasformare un appartamento in ufficio nel centro storico?

Per il cambio senza opere di una singola unità in zona A, l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 prevede la SCIA, nel rispetto delle normative di settore e delle eventuali condizioni fissate dal Comune, mentre per piani terra e seminterrati va verificata la disciplina regionale. Se sono previste opere serve il titolo richiesto per realizzarle, con la SCIA che basta anche per quelle da CILA.

Dopo un cambio d'uso abusivo bisogna demolire le opere?

Nel caso deciso sì. Per il Consiglio di Stato l'opera strumentale al cambio, cioè il vano di collegamento tra le due unità, va demolita e l'immobile deve tornare all'uso originario, senza attività che ne comportino la frequentazione da parte del pubblico.