

Garage e cantine trasformati in abitazione: quando scatta la demolizione

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4443/2026 chiarisce quando la trasformazione di garage, cantine e centrali termiche in locali abitabili costituisce una ristrutturazione edilizia soggetta a permesso di costruire e può legittimare l'ordine di demolizione

di [Redazione tecnica](#) – 08.06.2026

Può la trasformazione di un garage o di una cantina in spazio abitabile essere considerata una semplice modifica interna dell'immobile? Quando un locale autorizzato come pertinenza perde questa funzione e diventa, dal punto di vista urbanistico, una vera e propria **superficie residenziale**?

Sono questioni che ricorrono frequentemente nella pratica professionale e che continuano ad alimentare un vasto contenzioso. Dietro interventi apparentemente limitati si nasconde infatti un tema centrale della disciplina edilizia: la distinzione tra **spazi accessori** e **spazi abitativi**, dalla quale dipendono il titolo edilizio necessario e le conseguenze previste in caso di abuso.

Su questo aspetto si è pronunciato il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 3 giugno 2026, n. 4443**, relativa alla trasformazione di alcuni locali originariamente destinati a garage, cantina e centrale termica in ambienti utilizzabili a fini residenziali.

La decisione conferma un orientamento ormai consolidato secondo cui il passaggio da superficie pertinenziale a superficie abitabile non può essere valutato soltanto sotto il profilo edilizio. Quando l'intervento determina un incremento delle superfici residenziali e del **carico urbanistico**, cambiano infatti sia il regime dei titoli abilitativi sia quello delle sanzioni applicabili.

Garage e cantine trasformati in abitazione: la vicenda esaminata dal Consiglio di Stato

La controversia riguardava un immobile residenziale realizzato in forza di una concessione edilizia che prevedeva un piano fuori terra destinato ad abitazione e un piano interrato con funzione pertinenziale.

Nel corso di un sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale, il Comune aveva accertato la realizzazione di una serie di opere ritenute difformi rispetto al titolo originario. In particolare, gli accertamenti avevano evidenziato la trasformazione di alcuni locali del piano interrato, originariamente destinati a garage, cantina e centrale termica, in ambienti aventi caratteristiche riconducibili all'uso residenziale. L'amministrazione aveva inoltre rilevato ulteriori interventi edilizi che contribuivano ad alterare l'assetto assentito dell'immobile.

Sulla base di tali risultanze il Comune aveva emanato un'**ordinanza di demolizione**, ritenendo che le opere fossero state eseguite in assenza del necessario titolo edilizio e che determinassero un **mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**. La successiva istanza di accertamento di conformità presentata dai proprietari non aveva prodotto l'effetto sperato, essendo stata respinta dall'amministrazione.

I proprietari avevano quindi impugnato il provvedimento repressivo sostenendo che gli interventi realizzati non avessero comportato la creazione di nuove superfici residenziali tali da richiedere il permesso di costruire e che, conseguentemente, il Comune avesse applicato un regime sanzionatorio non coerente con la reale consistenza delle opere.

Il TAR aveva respinto il ricorso, condividendo la ricostruzione dell'amministrazione e qualificando gli interventi come una trasformazione urbanisticamente rilevante di locali pertinenziali in spazi abitativi. La vicenda è quindi approdata davanti al Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sia sulla corretta qualificazione delle opere sia sugli effetti della domanda di sanatoria presentata nel corso del procedimento.

Ristrutturazione edilizia e carico urbanistico: il quadro normativo

La controversia esaminata dal Consiglio di Stato ruota attorno alla qualificazione degli interventi eseguiti su alcuni locali originariamente autorizzati come garage, cantina e centrale termica.

In situazioni di questo tipo il problema non riguarda soltanto le opere materialmente realizzate, ma soprattutto gli effetti urbanistici derivanti dalla trasformazione di spazi assentiti con una funzione diversa da quella abitativa.

Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 3, comma 1, del **d.P.R. n. 380/2001**, che contiene la classificazione fondamentale degli interventi edilizi. La disposizione distingue infatti tra:

- manutenzione ordinaria (lett. a);
- manutenzione straordinaria (lett. b);
- restauro e risanamento conservativo (lett. c);
- ristrutturazione edilizia (lett. d);
- nuova costruzione (lett. e);
- ristrutturazione urbanistica (lett. f).

Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, la questione centrale consisteva proprio nello stabilire se le opere realizzate potessero essere ricondotte a interventi di minore impatto oppure alla categoria della **ristrutturazione edilizia** disciplinata dalla lett. d), con le conseguenze che ne derivano sotto il profilo del titolo abilitativo e del regime sanzionatorio.

L'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001 definisce gli interventi di ristrutturazione edilizia come quelli diretti a trasformare l'organismo edilizio mediante un insieme sistematico di opere che possono condurre a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

All'interno di questa categoria la giurisprudenza distingue tradizionalmente gli interventi che producono trasformazioni limitate da quelli che incidono in modo più significativo sull'assetto edilizio e urbanistico. Una distinzione che assume rilievo ai fini dell'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001, il quale assoggetta a permesso di costruire le ipotesi di ristrutturazione edilizia maggiormente rilevanti.

In questo contesto assume particolare importanza il concetto di **carico urbanistico**, frequentemente richiamato dalla giurisprudenza amministrativa per valutare gli effetti prodotti da determinati interventi edilizi. L'incremento delle superfici destinate alla residenza comporta infatti una diversa incidenza sugli standard urbanistici e sui servizi collegati all'insediamento umano rispetto a quella originariamente valutata dall'amministrazione al momento del rilascio del titolo edilizio.

Proprio per questa ragione la giurisprudenza ha più volte affermato che la trasformazione di garage, cantine e locali tecnici in ambienti abitabili può assumere rilevanza urbanistica quando determina un incremento delle superfici residenziali effettivamente fruibili.

La sentenza richiama inoltre il tema delle **variazioni essenziali** disciplinate dall'art. 32 del d.P.R. n. 380/2001. Il TAR, con argomentazioni condivise dal Consiglio di Stato, ha ricondotto la vicenda all'ipotesi prevista dall'art. 32, comma 1, lett. a), valorizzando l'incremento delle volumetrie e delle superfici utilmente fruibili derivante dalla trasformazione dei locali originariamente assentiti per funzioni pertinenziali.

La corretta qualificazione dell'intervento assume infine rilievo decisivo sotto il profilo sanzionatorio. Se le opere rientrano tra quelle realizzabili mediante SCIA trova applicazione il regime previsto dall'art. 37 del d.P.R. n. 380/2001. Diversamente, qualora l'intervento venga qualificato come **ristrutturazione edilizia "pesante"** soggetta a permesso di costruire, trovano applicazione le misure repressive previste dal Testo Unico Edilizia, compresa la demolizione delle opere abusive.

È proprio alla luce di questo quadro normativo che il Consiglio di Stato è stato chiamato a stabilire se la trasformazione dei locali contestata dal Comune potesse essere considerata un intervento di limitata rilevanza edilizia oppure un **mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante** tale da giustificare l'applicazione della sanzione demolitoria.

Perché la trasformazione dei locali integra una ristrutturazione edilizia "pesante"

In appello i proprietari avevano sostenuto che gli interventi contestati non potessero essere qualificati come una ristrutturazione edilizia soggetta a permesso di costruire.

Secondo la difesa, le opere eseguite nel piano interrato si erano limitate all'eliminazione di alcune intercapedini e all'utilizzo dei locali mediante l'inserimento di arredi, armadi, ripostigli e un servizio igienico.

Si sarebbe trattato, quindi, di spazi comunque collegati all'abitazione e non tali da giustificare l'applicazione della disciplina prevista per gli interventi di maggiore rilevanza edilizia.

Per il Consiglio di Stato, però, la questione andava esaminata da una diversa prospettiva.

La decisione evidenzia che le opere non potevano essere esaminate separatamente, ma come parte di una trasformazione unitaria dell'immobile. Dagli accertamenti effettuati dal Comune era infatti emerso un vero e proprio **mutamento di destinazione d'uso** di locali autorizzati come garage, cantina e centrale termica, accompagnato dalla creazione di nuovi spazi aventi caratteristiche residenziali.

Per il Collegio, il punto non era rappresentato dalle singole opere eseguite, ma dalla trasformazione complessivamente realizzata e dagli effetti che essa aveva prodotto rispetto al progetto originariamente autorizzato. La modifica della funzione assentita aveva infatti comportato un incremento delle superfici utilizzabili a fini abitativi e la creazione di nuovi volumi residenziali, con conseguente aggravio del carico urbanistico.

Il Consiglio di Stato ha inoltre evidenziato che il quadro complessivo non era limitato alla sola trasformazione dei locali pertinenziali. Tra le opere accertate figuravano anche la **chiusura di un portico** e la **realizzazione di una piscina**, interventi che contribuivano ulteriormente ad alterare l'assetto originariamente assentito dell'immobile.

Da questo presupposto discende la conclusione condivisa dai giudici di Palazzo Spada: le opere realizzate avevano determinato un mutamento urbanisticamente rilevante, riconducibile alla categoria della **ristrutturazione edilizia "pesante"** e idoneo a integrare una **variazione essenziale** rispetto al progetto approvato.

La sentenza richiama inoltre il fatto che gli interventi erano stati realizzati in un'area interessata da plurimi vincoli di natura ambientale, paesaggistica, idrogeologica e sismica, elemento che contribuiva a rafforzare la necessità del preventivo controllo amministrativo.

Da qui la conferma della legittimità dell'ordinanza di demolizione adottata dal Comune.

Ordine di demolizione e mutamento di destinazione d'uso: i principi affermati dal Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha respinto integralmente l'appello, confermando la legittimità dell'ordinanza di demolizione adottata dal Comune.

La decisione ribadisce un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa: il **mutamento di destinazione d'uso** di locali originariamente assentiti come garage, cantina o centrale termica non può essere valutato esclusivamente sulla base delle singole opere realizzate, ma richiede di considerare gli effetti complessivamente prodotti sull'immobile.

Quando l'intervento comporta la perdita della funzione pertinenziale originariamente assentita, la creazione di nuovi spazi abitativi e l'incremento delle superfici effettivamente fruibili, l'opera assume una rilevanza che può condurre alla qualificazione dell'intervento come **ristrutturazione edilizia soggetta a permesso di costruire**.

Sotto questo profilo la sentenza offre un'indicazione particolarmente utile per tecnici e proprietari: la destinazione impressa dal titolo edilizio continua a rappresentare un elemento centrale nella valutazione della legittimità delle trasformazioni edilizie. Non sempre, infatti, la modifica di locali interrati o accessori può essere ricondotta a un semplice adeguamento funzionale dell'abitazione.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*