

interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali di cui sopra.

Detto uso temporaneo dovrà essere disciplinato tramite un'apposita convenzione che dovrà regolare: a) la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga; b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree; c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione; d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali.

La stipula della convenzione costituisce titolo:

- per l'uso temporaneo;
- per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima.

L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

Laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

Il consiglio comunale individua i criteri e gli indirizzi per l'attuazione della specifica disciplina in tema di "usi temporanei" da parte della giunta comunale. In assenza di tale atto consiliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale.

Le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio, anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale.

12. IL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE D'USO

La disciplina del mutamento di destinazione d'uso è dettata dall'art. 23-ter, TU D.P.R. n. 380/2001 D.L., nel testo ampiamente modificato ed integrato dall'art. 1, comma 1, lett. c), D.L. 29/05/2024, n. 69 convertito con L. 24/07/2024, n. 105.

Il comma 1 del suddetto art. 23-ter distingue tra diverse forme di mutamento di destinazione d'uso:

- i) innanzitutto, distingue tra mutamento di destinazione d'uso senza opere edilizie (c.d. mutamento "funzionale") e mutamento di

destinazione d'uso con opere edilizie (c.d. mutamento “strutturale”). Detta norma infatti stabilisce che il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'art. 6 del Testo Unico in materia edilizia (ossia agli interventi di edilizia libera); pertanto:

- è mutamento di destinazione d'uso “funzionale” il mutamento posto in essere senza opere edilizie o con l'esecuzione di opere qualificabili come opere di edilizia libera (ad esempio opere di ordinaria amministrazione);

- è mutamento di destinazione d'uso “strutturale” il mutamento accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, comunque, non riconducibili all'edilizia libera (ad esempio opere di straordinaria amministrazione).

(ii) inoltre, distingue tra mutamento di destinazione d'uso con passaggio a diversa categoria funzionale (c.d. mutamento “rilevante”) e mutamento di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale (c.d. mutamento “irrilevante”).

Costituisce mutamento di destinazione d'uso “rilevante” ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa tra le seguenti categorie funzionali:

- (i) residenziale;
- (ii) turistico-ricettiva;
- (iii) produttiva e direzionale;
- (iv) commerciale;
- (v) rurale.

Costituisce, al contrario, mutamento di destinazione d'uso “irrilevante” ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare, diversa da quella originaria, ma all'interno della stessa categoria funzionale (ad esempio il mutamento da laboratorio artigianale a ufficio).

Ciò che conta, pertanto, per rendere rilevante o meno un intervento di mutamento di destinazione d'uso, è la funzione alla quale l'immobile o la singola unità viene effettivamente destinata. Solo il passaggio dall'una all'altra delle categorie funzionali considerate determina o meno la rilevanza del mutamento di destinazione d'uso (il tutto salva diversa previsione da parte delle leggi regionali).

Al fine di individuare la disciplina applicabile al mutamento di destinazione d'uso, bisogna, quindi, tener conto, sia della distinzione tra mutamento di destinazione d'uso "strutturale" (ossia accompagnato da opere edilizie) e mutamento di destinazione d'uso "funzionale" (senza l'esecuzione di opere edilizie), che della distinzione tra mutamento di destinazione d'uso "rilevante" (con passaggio a diversa categoria funzionale) e mutamento di destinazione d'uso "irrilevante" (nell'ambito della medesima categoria funzionale).

L'art. 23-ter, comma 2, del TU D.P.R. n. 380/2001, nel nuovo testo introdotto dall'art. 10, comma 1, lett. m), D.L. 16/07/2020, n. 76, così dispone: "La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis.". In sostanza per l'accertamento della legittima destinazione d'uso si applicano le regole fissate per l'accertamento dello stato legittimo dell'edificio dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del TU D.P.R. n. 380/2001, regole che fissano diversi criteri a seconda che si tratti di immobili realizzati in un'epoca nella quale è o era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio ovvero di immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio (nel testo previgente l'art. 23-ter, comma 2, suddetto, invece, prevedeva che al fine di stabilire quale fosse la destinazione d'uso di un immobile destinato a funzioni diverse, "si doveva fare riferimento a quella prevalente in termini di superficie utile").

I commi 1-bis, 1-ter, 1-quater del suddetto art. 23-ter, TU D.P.R. n. 380/2001 (introdotti dal D.L. n. 69/2024, come sopra precisato) disciplinano le condizioni per procedere al mutamento di destinazione d'uso della **singola unità immobiliare**; in particolare viene sempre consentito il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare, nel rispetto delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare **specifiche condizioni**, purché il mutamento avvenga:

- all'interno della stessa categoria funzionale (comma 1-bis, art. 23-ter);
- tra categorie funzionali omogenee tali essendo a tal fine considerate le categorie residenziale, turistico-ricettiva; produttiva e direzionale e commerciale, sempreché, in questo caso, si tratti di singola unità immobiliare ubicata in maggiori immobili ricompresi nelle zone classificate A, B e C o in zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia (comma 1-ter, art. 23-ter); in quest'ultimo caso il mutamento della destinazione d'uso delle singole unità è sempre consentito ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare

specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nello stesso immobile ⁽¹⁶⁾; è prevista, invece, l'esclusione della necessità del reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale a sensi del D.M. 02/04/1968, n. 1444, e delle disposizioni di legge regionale, nonché l'esclusione del vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalle vigenti normative; scopo di quest'ultima disposizione è quella di introdurre una semplificazione per agevolare i cambi d'uso "rilevanti" per singole unità immobiliari, ad esclusione di quelle rurali, giustificata dalla circostanza che nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 02/04/1968, n. 1444), il mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato ⁽¹⁷⁾; resta comunque fermo, ove previsto, il pagamento del contributo concessorio per gli oneri di urbanizzazione secondaria (comma 1-*quater*, art. 23-*ter*).

In ordine alla succitata possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare **specifiche condizioni**, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle "Linee Guida sul D.L. 69/2024" ⁽¹⁸⁾ ha avuto modo di precisare che le "condizioni" in questione:

- dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori;
- potranno riferirsi ai soli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso e non anche alle modalità di realizzazione degli eventuali interventi edilizi connessi;
- dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti;

⁽¹⁶⁾ Nelle "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)" emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025, si è precisato che il requisito della prevalenza funzionale va riferito al numero delle unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile. La prevalenza non deve, invece, essere accertata sulla base della superficie complessiva occupata dalle singole unità immobiliari destinate ad un determinato uso all'interno dell'immobile. Ciò in quanto rilevare, per ogni unità immobiliare, la superficie esatta, imporrebbe oneri informativi eccessivamente gravosi, soprattutto laddove si trattasse di edificio condominiale. In questo senso si sono pronunciate.

⁽¹⁷⁾ In questo senso le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)" emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025.

⁽¹⁸⁾ "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)" emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025.

-- dovranno essere sorrette da adeguata motivazione (ad esempio al fine di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica).

Da segnalare che il comma 1-*quater* dell'art. 23-*ter*, TU D.P.R. n. 380/2001, detta una specifica disciplina per le unità poste al primo piano fuori terra ⁽¹⁹⁾ o al piano seminterrato: per dette unità il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali i cambi d'uso tra categorie funzionali omogenee si applicano anche a dette unità ⁽²⁰⁾.

Per il mutamento di destinazione d'uso è prescritto il ricorso ai seguenti **titoli edilizi** (art. 23-*ter*, comma 1-*quinquies*):

- nel caso di mutamento di destinazione d'uso “funzionale” (ossia senza opere edilizie) sia all'interno della medesima categoria funzionale che tra diverse categorie funzionali (la norma, infatti, non fa distinzioni al riguardo), si deve ricorrere alla **segnalazione certificata di inizio attività** “ordinaria” (disciplinata dall'art. 19, L. 07/08/1990, n. 241);

- nei restanti casi (mutamento di destinazione d'uso con opere edilizie), sia all'interno della medesima categoria funzionale che tra diverse categorie funzionali (la norma infatti non fa distinzioni al riguardo), si

⁽¹⁹⁾ Sul punto nelle “*Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)*” emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025 si è precisato che “quanto alla nozione di primo piano fuori terra, dovrà farsi riferimento alla voce n. 20 dell'Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo che definisce “piano fuori terra” il piano dell'edificio il cui livello di calpestio sia collocato in ogni sua parte ad una quota pari o superiore a quella del terreno posto in aderenza all'edificio. A titolo esemplificativo, in presenza di una unità seminterrata, il primo piano fuori terra coinciderà con il cd. piano rialzato”.

⁽²⁰⁾ Spetta, pertanto, alla legislazione regionale “prevedere i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni di semplificazione concernenti il mutamento di destinazione d'uso “rilevante” introdotte dal DL Salva Casa si applicano anche a tali unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate. Nell'ambito della pianificazione locale, la possibilità di disciplinare, mediante l'apposizione di specifiche condizioni, il mutamento di destinazione d'uso rilevante delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, dovrà tenere conto della tipologia di zona territoriale omogenea, in quanto limitazioni o restrizioni al mutamento si giustificano tendenzialmente all'interno delle zone A), ove più spesso possono manifestarsi esigenze legate alla necessità di preservare il decoro urbano, mentre dovrebbero affievolirsi nelle altre zone, ove generalmente non si registrano esigenze di salvaguardia di pari intensità”. In questo senso le “*Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)*” emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025.

deve ricorrere al titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al cambio d'uso, salva la necessità di ricorso alla S.C.I.A. "ordinaria" in tutti quei casi di mutamenti di destinazione d'uso accompagnati dall'esecuzione di opere riconducibili all'art. 6-*bis*, TU D.P.R. n. 380/2001 (ossia di opere soggette a comunicazione di inizio lavori asseverata).

Il suddetto art. 23-*ter*, comma 1-*quinqüies*, TU D.P.R. n. 380/2001, dà, pertanto, rilevanza, ai fini dell'individuazione del titolo edilizio richiesto, alla distinzione tra mutamento di destinazioni d'uso "funzionale" (senza opere edilizie) per il quale necessita, in ogni caso, la S.C.I.A. e mutamento di destinazioni d'uso "strutturale" (con opere edilizie) per il quale necessita il titolo edilizio richiesto in relazione alle opere poste in essere: permesso di costruire, Super-S.C.I.A. o S.C.I.A. "ordinaria", quest'ultima prescritta anche per le opere di norma soggette a C.I.L.A.

In sostanza anche per le ipotesi di mutamento di destinazione d'uso meno "impattanti" (ad es. un mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale senza opere) è necessario comunque dotarsi di un titolo abilitativo e più precisamente della S.C.I.A. Non possono, pertanto, esservi mutamenti di destinazione d'uso soggetti alla disciplina dell'edilizia libera (e quindi realizzabili senza titolo edilizio) né sarebbe sufficiente ricorrere ad una C.I.L.A. Quanto meno necessita una S.C.I.A.; in questo senso, la disciplina in ordine ai titoli edilizi necessari quale introdotta nel corpo del Testo Unico in materia edilizia dal D.L. n. 69/2024, colma una lacuna presente nella legislazione previgente, che lasciava adito a diverse e contrastanti interpretazioni in ordine al titolo edilizio prescritto per i mutamenti di destinazione d'uso.

Per raccordo con la nuova disciplina dettata dall'art. 23-*ter*, comma 1-*quinqüies*, TU D.P.R. n. 380/2001 è stata modificata anche la disposizione dell'art. 10, comma 2, TU D.P.R. n. 380/2001, che attribuisce alle regioni il compito di stabilire con leggi quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazioni certificate di inizio attività, per precisare che resta fermo quanto previsto dall'art. 23-*ter*, comma 1-*quinqüies* (circa i criteri per la determinazione del titolo edilizio richiesto in relazione al diverso tipo di intervento di mutamento di destinazione d'uso con o senza opere).

In ogni caso le Regioni debbono adeguare la propria legislazione ai principi fissati nell'art. 23-*ter* del T.U. che trovano, comunque, applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni di prevedere livelli ulteriori di semplificazione.

Se i nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 23-*ter* disciplinano le ipotesi di mutamento di destinazione d'uso, con o senza opere, della singola unità immobiliare, il comma 3 del medesimo art. 23-*ter*, nel testo modificato dal D.L. n. 69/2024, disciplina invece l'ipotesi del mutamento di destinazione dell'**intero immobile** ⁽²¹⁾ all'interno della medesima categoria funzionale (c.d. mutamento "irrilevante"): detto intervento è sempre consentito subordinatamente, peraltro, al rilascio dei titoli edilizi di cui al comma 1-*quinqüies* (se mutamento senza opere edilizie necessita la S.C.I.A., se mutamento con opere edilizie necessita il titolo edilizio richiesto in relazione alle opere poste in essere), salva diversa previsione delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali.

13. IL PERMESSO DI COSTRUIRE CONVENZIONATO

L'art. 28-*bis*, TU D.P.R. n. 380/2001 (introdotto *ex novo* nel TU D.P.R. n. 380/2001 dal D.L. 12/09/2014, n. 133) contempla la figura del "Permesso di costruire convenzionato". Si tratta di un permesso di costruire relativo ad interventi edilizi, incidenti sull'urbanizzazione di un determinato territorio, le cui modalità di attuazione vengono disciplinate da apposita convenzione, da stipularsi tra il soggetto attuatore ed il Comune. La convenzione deve essere approvata con delibera del Consiglio Comunale, salva diversa previsione regionale (che, ad esempio, potrebbe investire della relativa competenza la Giunta Comunale).

Questo strumento può essere utilizzato, in alternativa ai tradizionali Piani Urbanistici attuativi (Piani di lottizzazione, Piani di recupero, ecc.), ogniqualvolta le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con modalità semplificata. La convenzione, che, a tal fine, deve essere stipulata, deve specificare gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi.

(21) Per "intero immobile" deve intendersi "l'elemento minimo inventariabile che ha autonomia reddituale e funzionale, esistente su una particella nell'ambito del Catasto dei Fabbricati, ferma restando l'ipotesi di fabbricati costituiti da un'unica unità immobiliare". Conseguentemente, ne discende che, per il caso di immobile costituito da un'unica unità immobiliare, non possono ritenersi applicabili le disposizioni di cui all'articolo 23-*ter*, comma 1-*bis*, del Testo Unico. Così dispongono le "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024 n. 105 (DL Salva Casa)" emanate a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (M.I.T.) e pubblicate in data 29 gennaio 2025.

Sono soggetti alla stipula della convenzione: (i) la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; (ii) la realizzazione di opere di urbanizzazione; (iii) le caratteristiche morfologiche degli interventi; (iv) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale. La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie. In questo caso il termine di validità del permesso di costruire convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione.

Il procedimento di formazione del permesso di costruire convenzionato è quello previsto in generale per il rilascio del permesso di costruire e di cui all'art. 20, TU D.P.R. n. 380/2001.

Alla convenzione si applica altresì la disciplina dell'art. 11, L. 07/08/1990, n. 241, in tema di accordo integrativo del provvedimento finale, quale appunto è la convenzione *de quo* rispetto al permesso di costruire; conseguentemente: (i) in accoglimento della proposta presentata dal soggetto attuatore, l'amministrazione comunale può stipulare, senza pregiudizio dei diritti di terzi, ed in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, la convenzione integrativa del permesso di costruire; (ii) la convenzione deve essere stipulata per atto scritto, a pena di nullità; alla stessa si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili; la convenzione deve essere motivata (iii) per sopravvenuti motivi di interesse pubblico l'amministrazione può recedere unilateralmente dalla convenzione, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione ad eventuali pregiudizi verificatisi in danno del soggetto attuatore; (iv) la stipula della convenzione deve essere sempre preceduta da una determinazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento finale, ossia del permesso di costruire (del quale la convenzione costituisce un'integrazione).

14. LE TOLLERANZE COSTRUTTIVE E LO STATO LEGITTIMO DEGLI EDIFICI

14.1. *Tolleranze costruttive ed esecutive*

La disciplina in tema di tolleranze costruttive ed esecutive è contenuta nell'art. 34-*bis*, D.P.R. 06/06/2001, n. 380 TU in materia edilizia, norma a suo tempo introdotta nel Testo Unico dall'art. 10, comma 1, lett. o) e lett. p), D.L. 16/07/2020, n. 76 e successivamente ampiamente modificata ed integrata dall'art. 1, comma 1, lett. f), D.L. 29/05/2024, n. 69. A