

Pubblicato il 09/02/2026

N. 02533/2026 REG.PROV.COLL.
N. 10775/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 10775 del 2025, proposto da Paola Rossi, rappresentata e difesa dall'Avvocato Francesco Baldassarre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Salvatore Garozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione in via cautelare dell'efficacia:

- del provvedimento prot. n. 80684, adottato da parte resistente in data 10.06.2025, avente a oggetto la dichiarazione di inefficacia della SCIA, presentata dalla ricorrente in data 28.03.2025 (per cambio di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione, in relazione all'unità immobiliare ivi indicata);
- della nota prot. CN 58966 del 28.04.2025, avente a oggetto il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis* L. 241/90;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 il Dott.

Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Con ricorso notificato in data 9.9.2025 e depositato in data 23.9.2025, Paola Rossi ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir, previa sospensione in via cautelare dell'efficacia, annullare i provvedimenti meglio emarginati all'oggetto.

A sostegno del ricorso, la ricorrente, nell'eccepire l'illegittimità del provvedimento impugnato, ha articolato le seguenti censure: a) violazione dell'art. 23 *ter* TUED, nonché degli artt. 6, 44, 45, 47, 48 NTA del PRG di Roma; b) violazione degli artt. 3 e ss. DM 1444/1968.

Alla camera di consiglio del 8 ottobre 2025, il Collegio, a fronte dell'omessa costituzione in giudizio di Roma Capitale – rilevato che parte ricorrente aveva notificato il ricorso introduttivo del giudizio nei confronti del Municipio, in persona del Dirigente, anziché di Roma Capitale, in persona del Sindaco – ha dichiarato la nullità della notificazione dello stesso, disposto il rinnovo e rinviato la camera di consiglio al 27 gennaio 2026.

Roma Capitale, all'esito dell'espletamento del predetto incumbente ad opera di parte ricorrente, in data 7.11.2026, si è costituita in giudizio con una memoria di stile e, con memoria del 22.1.2026, ha insistito: a) in via pregiudiziale di rito, nell'inammissibilità del ricorso; b) nel merito, nel rigetto dello stesso.

Alla camera di consiglio del 27 gennaio 2026, fissata per il vaglio dell'istanza cautelare, il Collegio, dato avviso alle parti della possibilità della definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.

Tanto premesso, sussistono le condizioni per la definizione del presente giudizio con la sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sentite sul punto le parti costituite, trascorso il termine di venti giorni dalla notificazione del ricorso, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, in assenza della volontà delle parti di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.

1. Ciò posto, appare utile ricostruire, seppure brevemente, i termini della vicenda che in questa sede ci occupa.

La ricorrente, in qualità di proprietaria dell'unità immobiliare (di circa mq. 38), sita a Roma, Viale Beata Vergine del Carmelo n. 168 - avente destinazione d'uso "uffici e terziario" e collocata nell'ambito di un edificio a prevalente destinazione abitativa, urbanisticamente sita nella zona classificata dal P.R.G. del Comune di Roma come T3 ("Tessuti di espansione novecentesca a tipologia residenziale libera") - ha presentato, in data 28.03.2025, scia prot. CN43206 al fine di legittimare il cambio di destinazione d'uso della stessa, senza opere edilizie, dalla categoria "ufficio" a quella "abitativa".

Con provvedimento prot. n. 80684 del 10.06.2025, Roma Capitale – richiamando i motivi ostativi da essa enucleati nella nota prot. CN 58966 del 28.04.2025 (preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 *bis* L. 241/90) e ritenendo le osservazioni formulate dal privato inidonee a superare il prospettato diniego – ha dichiarato l'inefficacia della descritta scia e disposto l'archiviazione della pratica, con divieto di prosecuzione dell'attività.

A sostegno del diniego, l'Amministrazione ha opposto che l'attività oggetto della scia si porrebbe in contrasto con la normativa urbanistica, *sub specie* dell'art. 45, comma 7, NTA del PRG, in quanto in tale area "*i cambi di destinazione d'uso, verso abitazioni singole, sarebbero consentiti, per intervento diretto, solo in caso di ripristino*". Nel caso di specie, non vertendosi nei casi di "ripristino" – in quanto l'abitazione della ricorrente non era mai stata in precedenza destinata "a uso abitativo" – il cambio di destinazione d'uso richiesto non

sarebbe consentito dallo strumento urbanistico, in disparte la tipologia del titolo edilizio adottato (SCIA). Di qui, la legittimità del provvedimento di archiviazione della SCIA.

Il provvedimento in parola forma quindi oggetto del presente giudizio.

2. Pregiudizialmente, ritiene il Collegio che debba essere respinta l'eccezione, sollevata da Roma Capitale, avente a oggetto l'inammissibilità del ricorso, in quanto la ricorrente non avrebbe impugnato la nota n. CN/58966/2025 del 28.4.2025 (doc. 5 indice di parte resistente) che, lungi dal costituire preavviso di rigetto *ex art. 10 bis* L. 241/90, sarebbe di fatto il provvedimento conclusivo del procedimento.

L'eccezione in esame è infondata.

In primo luogo, la nota n. CN/58966/2025 del 28.4.2025 ha assegnato alla ricorrente il termine di giorni 10 per presentare osservazioni, cosicchè risulta evidente il carattere endoprocedimentale della stessa.

In secondo luogo, la nota in questa sede impugnata menziona sia la nota prot. n. CN/58966/2025 del 28.4.2025, sia le successive osservazioni presentate dalla ricorrente, ritenendo che il contraddittorio per tal via instauratosi non abbia indotto l'Amministrazione a determinarsi in senso opposto. Tale affermazione rappresenta quindi l'ulteriore conferma del carattere endoprocedimentale della nota prot. n. CN/58966/2025 del 28.4.2025.

Tuttavia, in disparte quanto precede, Roma Capitale ha comunque rivalutato la questione sulla base delle osservazioni articolate dalla ricorrente, cosicchè l'atto in questa sede gravato, anche a volerlo, per mera ipotesi, ma così non è, qualificare ai sensi dell'*art. 10 bis* L. 241/90, non può in alcun modo consistere in un atto di conferma impropria, ma costituisce un atto di conferma propria; come tale, l'atto di conferma propria è, quindi, idoneo a sostituire, con effetto *ex tunc*, quello confermato.

3. Nel merito, con il primo motivo di ricorso, la ricorrente ha eccepito che lo strumento urbanistico consentirebbe, a suo dire, il mutamento di destinazione d'uso oggetto della descritta SCIA, atteso che la zona in cui ricade l'immobile

per cui è causa è “*a destinazione mista*”. In tale ottica, l’art. 48, comma 2, NTA del PRG – stabilendo che “*gli interventi dovranno tendere alla omogeneizzazione dei tessuti, alla utilizzazione delle residue capacità insediative, al miglioramento dei servizi ed delle urbanizzazioni*” – consentirebbe, senza alcuna limitazione, gli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia c.d. leggera.

In ogni caso, anche a voler opinare in senso contrario, l’art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED, così come modificato dal D.L. 69/2024, conv. con modd. dalla L. 105/2024 (di seguito *breviter* “*decreto Salva Casa*”), prevarrebbe sulle NTA del PRG di Roma Capitale e, nel caso di specie, consentirebbe il cambio di destinazione d’uso effettuato con SCIA dalla ricorrente.

4. Ricostruiti, seppure sinteticamente, i termini della vicenda che in questa sede ci occupa, s’impone allora di verificare, in primo luogo, se le NTA del PRG consentano, nell’area in cui ricade l’immobile della ricorrente, il cambio di destinazione d’uso da essa richiesto e, in caso di risposta negativa, se esse siano compatibili con la normativa di rango primario (TUED), alla luce delle novità introdotte dal decreto Salva.

5. Sotto il primo aspetto, l’art. 48 NTA PRG invocato dalla ricorrente si limita, da un lato, a descrivere la finalità cui devono tendere gli interventi edilizi nell’area *de qua* e, dall’altra, a indicare la tipologia degli stessi, senza però nulla dire in ordine ai cambi di destinazione d’uso. Con la conseguenza per la quale, essi risultano, invece, disciplinati dall’art. 45 NTA PRG, che li ammette solo ove si renda necessario ripristinare l’originaria destinazione d’uso dell’immobile.

Poiché così non è nel caso di specie, non essendo mai stato l’immobile della ricorrente destinato a uso abitativo, occorre chiedersi se l’art. 45 NTA del PRG (e, in ultima analisi, lo strumento urbanistico) sia compatibile, in argomento, con la normativa nazionale (art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED) e, in caso di contrasto, come debba essere risolta l’antinomia.

6. A tal fine, l'art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED disciplina – con riferimento alla singola unità immobiliare collocata in un edificio ricadente nelle zone territoriali omogenee A, B e C di cui al DM 1444/1968 – i cambi di destinazione d'uso funzionali (ossia che, a differenza di quelle strutturali, non necessitano di opere) ed eterogenei (ossia che determinano il passaggio da una categoria funzionale all'altra, a differenza di quelli omogenei invece disciplinati dall'art. 23 *ter*, comma 1 *bis*, TUED).

Con riferimento quindi ai cambi di destinazione d'uso di tal fatta, che vengono in rilievo nel caso di specie, il comma 1 *ter* del menzionato art. 23 *ter* TUED li ammette (in riferimento a unità immobiliari site in edifici collocati nelle zone territoriali omogenee A, B e C di cui al DM 1444/1968) purchè: *i*) non riguardino la categoria “rurale”; *ii*) vengano rispettate le condizioni di cui al comma 1 *quater* e la “*normativa di settore*”; *iii*) resti ferma “*la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*”.

Il comma 1 *quater*, primo periodo, dell'art. 23 *ter* TUED prevede poi che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1 *ter* è sempre consentito, “*ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*”, tra le quali si colloca quella di finalizzare i cambi di destinazione d'uso eterogenei al “*mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile*”.

Il comma 1 *quinquies* dell'art. 23 *ter* TUED, nel richiamare i cambi di destinazione d'uso di cui al comma 1 *ter* (che, come detto, vengono in questa sede in rilievo), sancisce che il mutamento di destinazione d'uso può essere assentito, a seconda dei casi, con la segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 L. 7 agosto 1990, n. 241 o con il permesso di costruire.

6.1. Alla luce di quanto precede, diviene allora rilevante perimetrare la nozione di “specifiche condizioni” richiamate dalle disposizioni appena menzionate.

Al riguardo, il Collegio ritiene che, in base al tenore letterale dell'art. 23 *ter* e alla finalità da esso perseguita, possa essere condiviso quanto, sul punto,

evidenziato dalle linee guida del Ministero delle infrastrutture e trasporti, che hanno fornito gli indirizzi e i criteri interpretativi relativi all'attuazione del decreto Salva Casa, secondo cui le specifiche condizioni: i) dovranno tradursi in criteri oggettivi e non discriminatori; ii) *“dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23 ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute”*; iii) *“dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica”*; iv) *“potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame”*.

Proprio le suindicate caratteristiche delle “specifiche condizioni” inducono il Collegio a ritenere che l'art. 45, comma 7, NTA del PRG non possa essere considerato, come invece sostenuto da Roma Capitale, alla stregua delle “specifiche condizioni” di cui all'art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED e quindi essere idoneo a giustificare l'inibizione dell'intervento edilizio realizzato dalla parte ricorrente.

In primo luogo, la menzionata norma urbanistica (art. 45, comma 7, NTA del PRG) è antecedente al decreto Salva-casa, cosicchè essa non può tener conto, se non per mero accidente (ma così non è nel caso di specie), delle indicazioni di cui alle linee guida sopradescritte. Del resto, le “specifiche condizioni” in parola devono essere specificamente redatte in data successiva all'entrata in vigore del decreto Salva Casa e alla luce del tenore delle novità in esso contenute e non possono essere desunte implicitamente dallo strumento urbanistico vigente nel momento di entrata in vigore della novità normativa. Depone in questo senso non solo il *favor* che ispira la nuova disciplina statale in materia di cambi di destinazione d'uso, ma anche la stessa necessità che la programmazione urbanistica sia rimodulata (*ex post*) tenendo conto delle

predette novità normative: e ciò non solo in un'ottica di tutela del privato, ma anche al fine di una corretta valutazione degli interessi pubblici coinvolti nella fattispecie.

In secondo luogo, l'art. 45, comma 7, NTA del PRG, nel sancire che *“i cambi di destinazione d'uso, verso abitazioni singole, sarebbero consentiti, per intervento diretto, solo in caso di ripristino”*, risulta privo dell'adeguata motivazione in ordine alle ragioni che giustificano la deroga alla disciplina del cambio di destinazione d'uso prevista, in via generale, dall'art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED. Sotto tale aspetto, pur dovendosi tenere nella debita considerazione la circostanza per la quale le NTA del PRG sono norme espressione dell'attività di pianificazione urbanistica, l'esigenza della loro motivazione, in *parte qua*, è intimamente connessa alla necessità degli enti locali di incidere sul generale modello regolatorio di rango statale (solo) per garantire la specificità del contesto urbano di riferimento.

6.2. Alla luce di quanto precede, si registra, ai fini che qui interessano, un contrasto tra la norma statale (art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED) e lo strumento urbanistico comunale (art. 45, comma 7, NTA del PRG).

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa (TAR Bari, n. 553/2025), condivisa nelle conclusioni dal Collegio, ritiene che *“le regolamentazioni urbanistiche previgenti, anche di origine convenzionale, volte a disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso, diventano recessive rispetto alle previsioni di cui all'art. 23 *ter* DPR 380/2001 [così come modificato dal decreto Salva Casa], tanto più se presentano elementi di contrasto rispetto a quest'ultime”*.

Il carattere “recessivo” delle previsioni urbanistiche trova valido appiglio normativo nella pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentt. n. 10976/2023 e 8023/2023) che riconosce loro natura regolamentare: *“in tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, vanno distinte: a) le prescrizioni che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito*

rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo); b) le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedimentali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.); secondo il suddetto indirizzo, per le disposizioni appartenenti alla prima categoria s'impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio; invece, le prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, possono essere oggetto di censura in occasione della impugnazione di questo”.

Del resto, *“la disciplina urbanistica contenuta nel P.R.G. è destinata a svolgere i suoi effetti ordinatori e conformativi e le N.T.A. sono atti a contenuto generale, recanti prescrizioni a carattere normativo e programmatico, destinate a regolare la futura attività edilizia”* (C.d.s., n. 1052/2007).

Consegue che il contrasto tra la norma regolamentare di rango secondario, nel caso di specie le NTA del PRG, e la norma primaria, in questo caso l'art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, TUED, deve essere risolto, in omaggio al principio di cui agli artt. 1, 3, 4 e 8 disp. prel. c.c., con la disapplicazione della prima.

In tal senso, si pone la giurisprudenza amministrativa (TAR Venezia, n. 1341/2011), che così statuisce: *“alla disposizione contenuta nelle N.t.a. del P.R.G. del Comune [...] va riconosciuta natura regolamentare: essa non può derogare il disposto di cui all'art. 13 [della legge regionale], conseguendone che, in quanto contrastante con l'art. 13 medesimo, va disapplicata”*.

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità o meno del cambio di destinazione d'uso che in questa sede ci occupa deve farsi riferimento alla normativa statale

(TUED) e non, invece, a quella contenuta nello strumento urbanistico comunale di Roma Capitale.

Alla luce di tali principi, il cambio di destinazione d'uso richiesto dalla ricorrente è certamente ammissibile.

7. Per questi motivi, il Collegio, in accoglimento del ricorso, annulla il provvedimento prot. n. 80684, adottato da parte resistente in data 10.06.2025, avente a oggetto la dichiarazione di inefficacia della SCIA, presentata dalla ricorrente in data 28.03.2025 (per cambio di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione, in relazione alla propria unità immobiliare, sita a Roma, Viale Beata Vergine del Carmelo n. 168).

8. La novità delle questioni trattate consente al Tribunale di compensare integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Christian Corbi

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO