

Pubblicato il 30/05/2026

N. 01573 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 02158/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2158 del 2025, proposto da Li Calsi Fabio, rappresentato e difeso da sé stesso, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

il Comune di Agrigento, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rita Salvago, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento di divieto di prosecuzione attività e di rimozione degli eventuali effetti prodotti dalla S.C.I.A. – art. 19, comma 3 L. 241/1990 E S.M.I., n. prot. 59661

del 08.09.2025 adottato dal Comune di Agrigento - Settore V - Territorio e Ambiente
– Igiene – Sanità - S.U.E. Sportello Unico per l'Edilizia;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;
e per l'accertamento e la declaratoria della validità del mutamento di destinazione
d'uso omogeneo, da A10 ad A2, dell'unità immobiliare posta al piano primo
dell'immobile sito in Agrigento Piazzale F.lli Rosselli, 1, individuato al NCEU al
foglio mappa n. 126, particella 351, subalterno 728

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Agrigento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il dott. Antonino Scianna e
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Espone il ricorrente di essere proprietario di un'unità immobiliare nel Comune di Agrigento, posta al primo piano di un fabbricato sito in Piazzale Fratelli Rosselli n. 1, identificata in catasto al foglio di mappa n. 126, particella 351, subalterno 728 e di aver presentato allo sportello unico edilizia del Comune, con nota prot. 45688 in data 01.07.2025, una S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso da ufficio ad abitazione dell'unità immobiliare in questione.

Con provvedimento prot. n. 59661 in data 08.09.2025, lo sportello unico edilizia del Comune di Agrigento ha però disposto il divieto di prosecuzione dell'attività di cui alla citata segnalazione in data 1 luglio 2025 e la rimozione di tutti gli effetti da essa prodotti, riservandosi di adottare i provvedimenti sanzionatori consequenziali ed evidenziando l'inefficacia della SCIA in discorso.

L'inibitoria è stata motivata con riferimento alla circostanza che *"...l'immobile ricade nella "Sottozona F3 – Attrezzature e servizi privati", del P.R.G., le cui Norme Tecniche di Attuazione al 5° capoverso così recitano "E' comunque esclusa la destinazione ad abitazione" e che, pertanto, "...non vi sono le condizioni per provvedere a conformare alla normativa vigente detta SCIA"*.

2. Per chiedere l'annullamento del provvedimento in questione è perciò insorto il ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 5 novembre 2025, depositato il 14 novembre successivo, ed affidato alle seguenti censure:

"I. Tardività e conseguente inefficacia ai sensi dell'art. 2, co 8 bis. l. n.241/1990 - Violazione art. 19 co 6 bis l. n. 241/1990.

II. Violazione artt. 19 e 21 nonies l. n. 241/1990, artt. 1, 3 e 7 l. n. 241/1990. Difetto di motivazione e istruttoria. Eccesso e sviamento di potere. Erroneità presupposti. Violazione del giusto procedimento. Mancato avvio procedimento. Contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa. Violazione principi di proporzionalità e ragionevolezza.

III. Violazione art. 23, 23/ter e 31 del D.P.R. 380/2001 eccesso di potere: sviamento – travisamento dei fatti - difetto di istruttoria.

IV. Disparità di trattamento. Illogicità e ingiustizia manifesta".

2.1. Con i primi due motivi di ricorso, parte ricorrente lamenta che il gravato provvedimento inibitorio sarebbe stato adottato dal Comune in data successiva allo spirare del termine di cui all'art. 19, comma 6 *bis*, della legge n. 241/1990, segnatamente in data 08.09.2025 ossia dopo 68 giorni da quella (01.07.2025) di presentazione della SCIA, ed in violazione dell'art. 19, comma 4, della citata legge n. 241/1990, che prevede che, una volta scaduto il termine citato, l'Amministrazione ha l'obbligo di procedere ad emanare un provvedimento espresso, con contenuto condizionato dall'accertamento e dalla valutazione della sussistenza dei presupposti

per il legittimo esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990.

2.2. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia che il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato, a seguito di carente istruttoria, in violazione dell'art. 23 *ter* del D.P.R. n. 380/2001 che legittimerebbe il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della medesima categoria funzionale, nonché l'utilizzo della SCIA alternativa al permesso di costruire per conseguire il titolo edilizio. Segnatamente il ricorrente lamenta che il cambio di destinazione d'uso per cui è causa sarebbe "*urbanisticamente irrilevante*" trattandosi di un passaggio da A10 a A2, che avrebbe potuto essere perciò effettuato con la SCIA in ragione delle modifiche apportate alla disciplina di settore dal decreto legge n. 69/2024.

2.3. Con il quarto motivo parte ricorrente denuncia, infine, che l'atto impugnato sarebbe affetto da eccesso di potere per disparità di trattamento poiché il Comune avrebbe agito diversamente in casi asseritamente identici. Il ricorrente sostiene, in particolare, che nel fabbricato ove si trova l'unità immobiliare per cui è causa sarebbero stati realizzati mutamenti di destinazione d'uso in situazioni di fatto e di diritto identiche e/o analoghe a quella di cui alla fattispecie all'esame, e che dette situazioni non sarebbero mai state contestate dall'Ufficio Tecnico Comunale, che non avrebbe mai rilevato che 17 unità abitative poste nel fabbricato in argomento sarebbero state realizzate con la procedura amministrativa della SCIA.

3. Con ordinanza n. 697 del 4 dicembre 2025, la Sezione ha respinto la domanda cautelare del ricorrente disponendo adempimenti istruttori a carico sia di questo ultimo (invitato a versare in atti il titolo di proprietà e la SCIA corredata della documentazione allegata), che del Comune (cui è stato ordinato di depositare una relazione di chiarimenti ed il certificato di destinazione urbanistica dell'immobile).

Le parti hanno tempestivamente ottemperato agli ordini istruttori del Tribunale ed il Comune, in data 2 febbraio 2026, si è anzi costituito in giudizio per resistere al ricorso.

La citata ordinanza n. 697/2025 è stata impugnata dal ricorrente, ed il CGARS, con ordinanza n. 55 del 5 marzo 2026, ha ritenuto che debba *“essere approfondita, nell’idonea fase del merito, la questione evidenziata dal T.A.R. anche alla luce della novella del T.U. edilizia a seguito della l. n. 105/2024 e della disciplina regionale”* e che *“...l’interesse della parte appellante può essere idoneamente tutelato attraverso la sollecita fissazione del merito ai sensi dell’art. 55 comma 10 c.p.a.”*

In vista della discussione, le parti hanno depositato nel fascicolo processuale le rispettive memorie conclusionali e la causa è stata trattenuta in decisione in esito all’udienza pubblica del 21 maggio 2026.

4. Il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e che vada perciò respinto.

Per ragioni di ordine logico le censure articolate dal ricorrente verranno scrutinate in un ordine diverso da quello con cui sono state dedotte con il mezzo di tutela all’esame.

5. È anzitutto infondata la doglianza, di cui al terzo motivo di ricorso, con la quale il ricorrente lamenta la violazione dell’art. 23 *ter* del D.P.R. n. 380/2001, come da ultimo modificato dal D.L. 29.05.2024, n. 69, convertito, con modificazioni, con legge 24.07.2024 n. 105 che, secondo il ricorrente, renderebbe possibile il ricorso alla SCIA anche per la modifica di destinazione d’uso per cui è causa.

5.1. Come noto, l’art. 23 *ter*, del D.P.R. n. 380 del 2001 – originariamente inserito dall’art. 17, comma 1, lettera n), del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, con l’obiettivo di uniformare le differenti normative regionali e semplificare l’applicazione della disciplina anche nel segno della liberalizzazione - ha definito come *"mutamento rilevante della destinazione d’uso 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 categoria funzionale"*.

La medesima disposizione ha, inoltre, identificato cinque categorie funzionali: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale, ed ha, infine, disposto che *"salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito"* (comma 3).

Ciò posto, nel caso in esame va osservato che il ricorrente ha presentato una segnalazione certificata di inizio attività, alternativa al permesso di costruire, al fine di legittimare un passaggio tra categorie di destinazione d'uso funzionalmente distinte intendendo adibire ad abitazione (categoria a) residenziale) un'unità immobiliare destinata ad ufficio (categoria b) direzionale) (cfr. all. 8 del deposito documentale del ricorrente del 7 gennaio 2026 e all. 3 del deposito documentale del Comune del 2 febbraio 2026).

Anche a non tener conto della circostanza, già segnalata nel corso della fase cautelare, che, a mente dell'art. 5, comma 2, lettera c), del D.L. 13.05.2011, n. 70 (convertito, con modificazioni, in legge 12.07.2011, n. 106), *"Le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 si interpretano nel senso che le stesse si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire"*, la modifica della destinazione d'uso per cui è causa a parere del Collegio necessitava del previo rilascio di permesso di costruire.

Occorre, infatti, ricordare che, secondo un costante insegnamento del giudice d'Appello, il cambio di destinazione d'uso senza opere è assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività qualora intervenga nell'ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che, come avvenuto nel caso in esame, comportino il passaggio ad una diversa categoria funzionale tra quelle previste dall'art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 (cfr.

Consiglio di Stato, sez. IV, 13 gennaio 2025, n. 181). Sul punto deve essere rammentato che la segnalazione certificata di inizio attività costituisce uno strumento di liberalizzazione delle attività private - non più sottoposte ad un controllo amministrativo di tipo preventivo, ma avviabili sulla base di una mera segnalazione da sottoporre al successivo controllo amministrativo – che però è utilizzabile entro un delimitato perimetro applicativo. Infatti, affinché la SCIA possa produrre gli effetti giuridici tipizzati dal legislatore, occorre, per un verso, che essa sia rispondente al modello delineato dal legislatore e, per altro verso, che le attività in concreto avviate siano riconducibili alle fattispecie astratte per cui è ammesso l'utilizzo del relativo strumento giuridico, circostanza che tuttavia non ricorre nella fattispecie all'esame.

5.2. Come fondatamente dedotto dalla resistente Amministrazione risulta che l'unità immobiliare di proprietà del ricorrente è accatastata in categoria A/10 (produttiva e direzionale) e non in categoria A/2 (residenziale). Tale elemento, pur non essendo di per sé decisivo sul piano urbanistico, assume rilievo nella ricostruzione della destinazione del bene. Deve anche rilevarsi che il mutamento di destinazione d'uso da ufficio a residenza è, per sua natura, idoneo a determinare un aumento del carico insediativo atteso che ad un ufficio non corrisponde, ordinariamente, una stabile e continuativa presenza di persone, sicché la trasformazione di esso in abitazione non può non avere ricadute in termini di servizi necessari e pressione insediativa.

Il diverso carico urbanistico e, dunque, la maggiore necessità di standard, infatti, non dipende dal manufatto edilizio in sé considerato quanto, piuttosto, dalla sua destinazione e dall'attività che in esso si svolge, discendendo da tali ultimi elementi il suo inserimento in una specifica categoria funzionale e la necessità di una diversa dotazione di aree e spazi pubblici (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 2 maggio 2018, n. 2612).

Nel caso di specie tale profilo assume rilievo e legittima l'avversata inhibitoria poiché, come evidenziato dal certificato di destinazione urbanistica versato in atti dalla

resistente Amministrazione, l'unità immobiliare di proprietà del ricorrente ricade in zona *“F3 attrezzature e servizi privati in minima parte G2 Parco Territoriale”*, in ordine alla quale le norme tecniche di attuazione del PRG di Agrigento escludono la destinazione ad abitazione ponendo dunque un limite conformativo, che opera quale parametro di legittimità dell'intervento proposto.

Secondo la giurisprudenza, la modifica di destinazione d'uso comportante il passaggio da una all'altra delle suindicate categorie funzionali si risolve in una trasformazione urbanistica e costituisce, quindi, nuova costruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del D.P.R. n. 380 del 2001. La stessa giurisprudenza ritiene pertanto che, in queste ipotesi, per attuare il mutamento di destinazione d'uso, è sempre necessario il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, primo comma, lett. a), del D.P.R. n. 380 del 2001 (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 4 febbraio 2026, n. 940; id., 22 aprile 2024, n. 3645; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. II, 8 marzo 2024, n. 353), atteso che, come già rilevato, *“...deve ritenersi che una destinazione abitativa importi un “carico urbanistico” differente da una destinazione professionale e ciò a prescindere dalla realizzazione di opere strutturali”* (Consiglio di Stato, n. 940/2026, cit.).

5.3. Quanto alla rilevanza che le modifiche di cui al cosiddetto decreto Salva-casa hanno apportato alla normativa di riferimento, va rammentato che, in base al citato art. 23 *ter*, primo comma, del D.P.R. n. 380 del 2001, costituisce mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso 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 categoria funzionale tra quelle di seguito indicate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

La disposizione in parola prevede poi:

- al comma 1-bis, che *“Il mutamento della destinazione d’uso della singola unità immobiliare [senza opere] all’interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni”*;

- al comma 1-ter, che *“Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d’uso [senza opere] tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all’articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni”*;

- al comma 1-quater, 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...”*.

Ciò posto, dalla documentazione in atti risulta pacificamente che l’immobile per cui è causa non ricade nelle zone A), B) o C), ma in sottozona F3 della zona F del vigente PRG, di talché secondo il ricorrente residuerebbe la possibilità di ammettere la modifica in parola ai sensi del citato comma 1-quater, che parrebbe ammettere *“sempre”* il cambio di destinazione d’uso.

Osserva il Collegio che la norma reca però l’espresso riferimento al *“mutamento di destinazione d’uso di cui al comma 1-ter”*, ossia ai mutamenti di destinazione d’uso di singole unità immobiliari comprese nelle predette zone A), B) o C), nelle quali come detto è pacifico che non rientri l’immobile per cui è causa.

Anche a non considerare questo di per sé tranciante rilievo, va osservato che la norma in discorso reca un’espressa indicazione di salvaguardia delle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali.

Non si ignora che parte della giurisprudenza (cfr. TAR Lazio, sez. II bis, 9 febbraio 2026, n. 2533), nell'interpretare la disposizione all'esame, sostiene che le regolamentazioni urbanistiche previgenti, volte a disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso, diventano recessive rispetto alle previsioni dell'art. 23 *ter* del DPR n. 380/2001, così come da ultimo modificato.

Sul punto appare tuttavia decisivo evidenziare che la giurisprudenza citata afferisce ad immobili collocati nelle zone A), B) e C), di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, mentre come detto l'immobile per cui è causa è collocato in zona F).

In disparte ogni considerazione su quanto detto giova ad ogni modo evidenziare altresì:

- che le NTA del PRG sono espressione della potestà di pianificazione urbanistica rimessa come è noto all'ampia discrezionalità degli enti locali, che operano per garantire la specificità del contesto urbano di riferimento;
- che la *ratio* della norma all'esame sembra essere quella di salvaguardare la potestà pianificatoria delle autonomie locali, piuttosto che consentire surrettizie forme di disapplicazione delle regole che ogni comunità si è data sul punto;
- che ove il legislatore avesse inteso attribuire alla disposizione all'esame una tale portata avrebbe reso (o avrebbe dovuto rendere) evidente un tale intento.

5.4. Alla luce di quanto esposto la doglianza all'esame è infondata poiché, per un verso, l'immobile di proprietà del ricorrente essendo collocato in zona F del PRG di Agrigento, non rientra nelle previsioni del predetto art. 23 *ter*, comma 1 *ter*, del DPR 380/2001 e, per altro verso, perché il Collegio ritiene che la SCIA alternativa al permesso di costruire presupponga, al pari del titolo espresso, la conformità dell'intervento alla disciplina di riferimento. Ne consegue che in presenza di un divieto conformativo, quale quello derivante dalle NTA del PRG di Agrigento, difetta comunque un requisito essenziale per la legittima efficacia della segnalazione.

Ad ogni modo la doglianza all'esame sarebbe comunque infondata, atteso che nel caso in esame parte ricorrente intendeva utilizzare la SCIA (alternativa al permesso di costruire) al di fuori del proprio ambito applicativo, sicché non può operare il relativo regime giuridico, incentrato, altresì, sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante.

6. Da quanto esposto da ultimo, ulteriormente discende l'infondatezza del primo e del secondo motivo di ricorso atteso che, come rilevato, non trova applicazione nella fattispecie l'art. 19 della legge n. 241/1990, stante l'espresso divieto di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), del D.L. 13.05.2011, n. 70, con conseguente infondatezza sia della doglianza con cui ci si duole della violazione dei termini di cui al comma 6 *bis* della disposizione in parola, sia della disposizione di cui comma 4 che prevede che, una volta scaduto il termine citato, l'Amministrazione ha l'obbligo di procedere ad emanare un provvedimento espresso, con contenuto condizionato dall'accertamento e dalla valutazione della sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di autotutela, di cui all'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990.

7. Il Collegio ritiene, da ultimo, infondata anche la censura articolata con il quarto motivo di ricorso con cui, come detto, ci si duole della disparità di trattamento che parte ricorrente patirebbe rispetto ai proprietari di altre unità immobiliari site nel medesimo fabbricato e realizzate in regime di SCIA.

Nella vicenda all'esame non vi sono ragioni per discostarsi dal costante insegnamento della giurisprudenza amministrativa, che evidenzia come la disparità di trattamento possa essere fatta valere quale causa d'illegittimità provvedimentale “...solo in caso di perfetta identità delle fattispecie (in tal senso, cfr. Cons. Stato, n. 8596 del 2021, cit.; Id., VI, 18 ottobre 2017, n. 4824), e ciò a prescindere peraltro dal fatto che la sola diversità di trattamento non vale a dimostrare di suo un vizio di eccesso di potere, non potendo l'eventuale illegittimità commessa

dall'amministrazione in altro frangente divenire valida ragione a sostegno delle proprie pretese (cfr., inter multis, Cons. Stato, n. 4824 del 2017, cit.; Id., V, 13 giugno 2022, n. 4776 e 4772)" (Consiglio di Stato, sez. VII, 23 marzo 2023, n. 2959).

Ciò posto, il Collegio osserva che il ricorrente, aldilà di quanto dichiarato in ricorso, non ha fornito alcun elemento volto a comprovare quanto affermato essendosi limitato a versare in atti alcune visure catastali, che tuttavia nulla provano in ordine al procedimento con cui i proprietari di quelle unità immobiliari hanno ottenuto i titoli edilizi legittimanti.

In ogni caso sul punto è granitica la giurisprudenza amministrativa, che evidenzia come *"Il legittimo operato dell'amministrazione non è inficiato dall'eventuale illegittimità della sua precedente condotta con riguardo a situazioni analoghe. L'eccesso di potere per disparità di trattamento si può configurare solo sul presupposto, di cui l'interessato deve dare la prova rigorosa, dell'identità assoluta della situazione considerata"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 18 ottobre 2017, n. 4824).

La disparità di trattamento, in altri termini, non può essere dedotta quando viene rivendicata l'applicazione in proprio favore di posizioni giuridiche riconosciute ad altri soggetti in modo illegittimo (in termini, Consiglio di Stato, sezione IV, 18 novembre 2019, n. 7886).

8. Per le ragioni esposte in conclusione il ricorso va respinto perché infondato.

9. Avuto riguardo alla peculiarità ed alla novità della vicenda all'esame sussistono giuste ragioni per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con
l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Consigliere, Estensore

Elena Farhat, Referendario

L'ESTENSORE

Antonino Scianna

IL PRESIDENTE

Federica Cabrini

IL SEGRETARIO