N. _____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00385/2026 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 la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 385 del 2026, proposto da
*** S.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Pizzarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; ***contro***
Comune di Nicolosi, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Navarra, con domicilio digitale come da PEC di Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Catania, Via Gabriele D'Annunzio, 111; ***per l'annullamento***
provvedimento del Comune di Nicolosi n. 23311 in data 16 dicembre 2025, con cui è stata respinta l'istanza n. 21365 del 17 novembre 2025 per il rilascio del permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso senza opere nell'immobile sito in Nicolosi, Via Cristoforo Colombo 75, censito in catasto al foglio 32, particella 150, subalterno 3, al fine di realizzare una residenza sanitaria assistenziale per anziani non autosufficienti con ventiquattro posti letto.
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il dott. Daniele Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato il provvedimento del Comune di Nicolosi n. 23311 in data 16 dicembre 2025, con cui è stata respinta l'istanza n. 21365 del 17 novembre 2025 per il rilascio del permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso senza opere nell'immobile sito in Nicolosi, Via Cristoforo Colombo 75, censito in catasto al foglio 32, particella 150, subalterno 3, al fine di realizzare una residenza sanitaria assistenziale per anziani non autosufficienti con ventiquattro posti letto. Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la ricorrente ha locato l'immobile di cui si tratta con contratto in data 2 maggio 2024; b) il fabbricato, costruito in forza di licenza edilizia n. 1267 del 19 agosto 1968 e successiva concessione edilizia in sanatoria n. 03/02, era originariamente destinato ad abitazione in villini e ricade, secondo il Piano Regolatore Generale, in zona E3, destinata ad attività agricole a valenza ambientale; c) l'area è urbanizzata e, secondo il precedente strumento urbanistico, aveva destinazione residenziale e commerciale; d) l'edificio si sviluppa su tre piani fuori terra - il sottotetto non è interessato dall'intervento - ed è dotato di impianti, scala esterna antincendio, ascensore e parcheggi in misura superiore al 10% della cubatura; e) come risulta dalla relazione tecnica allegata all'istanza, il fabbricato rispetta gli standard previsti dal D.P.R.S. in data 29 giugno 1988 e dal D.P.C.M. in data 22 dicembre 1989 per le strutture residenziali destinate ad anziani non autosufficienti; f) dal 2015 al 2024 l'immobile è stato utilizzato da altri soggetti quale casa-famiglia per anziani non autosufficienti con nove posti letto; g) il progetto presentato dalla ricorrente non prevede opere, incremento volumetrico, modifiche della sagoma o aumento delle superfici coperte; h) il Comune ha respinto l'istanza sul rilievo che la destinazione richiesta non è consentita nella zona E3 e in quanto l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 non permette di effettuare una variante del Piano Regolatore Generale mediante semplice cambio di destinazione d'uso fondato su un progetto già approvato per uso abitativo; i) il provvedimento, che non è stato preceduto dalla comunicazione relativa ai motivi ostativi, richiama, inoltre, precedenti dinieghi relativi ad altre istanze presentate dalla società.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) è stato violato il contraddittorio procedimentale e l'Amministrazione ha violato l'art. 10-bis della legge n. 241/1990, atteso che il preavviso di rigetto trova applicazione anche nei procedimenti edilizi; b) la comunicazione, invero, avrebbe consentito alla società di chiarire la natura dell'attività prevista e la circostanza che essa doveva ricondursi alle finalità di cui alla legge n. 104/1992; c) l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 consente, altresì, l'approvazione di progetti riguardanti immobili destinati a comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi anche quando siano localizzati in aree vincolate o aventi diversa destinazione urbanistica e dispone che l'approvazione costituisce variante al Piano Regolatore Generale, con vincolo di destinazione almeno ventennale; d) la collocazione del fabbricato in zona E3 non è quindi ostativa, poiché la disposizione è diretta proprio a consentire interventi in deroga alla destinazione urbanistica; e) l'area, tra l'altro, è già edificata e l'immobile è già stato utilizzato quale struttura per anziani non autosufficienti; f) si contesta l'affermazione secondo cui sarebbe necessario un nuovo progetto edilizio, in quanto l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 si riferisce agli immobili da destinare alle strutture previste dalla norma e include anche i fabbricati esistenti soggetti a mutamento di destinazione d'uso; g) il progetto avrebbe dovuto essere esaminato nel merito, riguardando un immobile esistente dall'anno 1968, non essendo previste opere ed essendo stata prodotta la documentazione relativa alla sicurezza, all'accessibilità e agli standard applicabili; h) il Comune non ha indicato gli ulteriori interventi necessari, né i parametri tecnici violati, e non ha considerato la precedente destinazione socio-assistenziale, il contesto urbanizzato, l'assenza di impatto edilizio e la funzione dell'intervento; i) i precedenti dinieghi non possono assumere rilievo ostativo, in quanto: - la prima istanza (n. 5006 del 13 marzo 2025) aveva ad oggetto la fusione e il cambio di destinazione d'uso da abitazione a casa di riposo secondo la disciplina ordinaria; - la seconda istanza (n. 7505 del 18 aprile 2025) riguardava l'attivazione di una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 5/2011; l) l'istanza

oggetto del presente giudizio si fonda invece sull'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992.

Il Comune di Nicolosi si è costituito in giudizio e ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) la mancata comunicazione dei motivi ostativi non determina l'annullamento dell'atto qualora il provvedimento abbia natura vincolata e il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso; b) la partecipazione procedimentale, invero, non è necessaria quando l'adozione dell'atto è doverosa, i presupposti fattuali sono incontestati, il quadro normativo non presenta margini di incertezza e l'annullamento imporrebbe l'adozione di un nuovo provvedimento di identico contenuto; c) l'immobile ricade in zona agricola e l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 non consente di ottenere una variante urbanistica mediante il semplice rilascio del permesso di costruire per il cambio di destinazione d'uso di un fabbricato ad uso abitativo; d) risulta, invero, necessaria una deliberazione consiliare e andrebbe approvato un nuovo progetto per la destinazione a struttura socio-riabilitativa; e) il rilascio del permesso di costruire non costituisce, invece, atto idoneo ad integrare una variante al Piano Regolatore Generale e sul punto si richiama altresì la circolare assessoriale n. 5/2017 e gli artt. 6, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006, 19 del D.P.R. n. 327/2001 e 4 della legge regionale

n. 5/2011; f) la disciplina derogatoria non è applicabile in favore di qualsiasi soggetto privato, atteso che, secondo una corretta lettura dell'art. 10 della legge n. 104/1992, possono promuovere le iniziative di cui si tratta gli enti pubblici che agiscano nell'ambito delle rispettive competenze e i soggetti privati indicati dal comma 3 (quali enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, cooperative e organizzazioni di volontariato, quando siano beneficiari di contributi e sovvenzioni e sia stato acquisito il parere regionale sulla coerenza con la programmazione); g) come affermato dalla giurisprudenza, l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 riguarda le strutture destinate a persone con disabilità grave e le prestazioni aventi carattere sociale, dirette a favorire l'integrazione della persona, mentre sono escluse le prestazioni sanitarie ai sensi dell'art. 128, comma 2, del decreto

legislativo n. 112/1998; h) la ricorrente non rientra tra i soggetti ammessi al regime speciale, trattandosi di società di capitali titolare di una casa famiglia per anziani non autosufficienti che non opera con accreditamento regionale e non eroga prestazioni sanitarie e riabilitative; i) i precedenti dinieghi sono stati richiamati soltanto per ricostruire la più complessa vicenda procedimentale. Con memoria in data 22 maggio 2026 il Comune intimato, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, che, come risulta dall'estratto camerale, la società svolge attività di compravendita di immobili propri e commercio elettronico al dettaglio di piastrelle, ceramiche, articoli igienico-sanitari e mobili per la casa e non ha dimostrato di rientrare tra gli enti pubblici o tra i soggetti privati che possono beneficiare della disciplina speciale.

Con memoria in data 25 maggio 2026 la ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) l'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 12, comma 1, lettera *i*, del decreto-legge n. 76/2020, convertito dalla legge n. 120/2020, esclude la sanatoria processuale prevista dal secondo periodo della disposizione nel caso di provvedimenti adottati in violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990; b) il procedimento non aveva natura vincolata, richiedendosi apposite valutazioni sui seguenti aspetti: - natura socio-assistenziale della struttura; - riconducibilità dell'attività alle tipologie contemplate dalla disciplina normativa; - compatibilità dell'intervento con il contesto territoriale; - interesse pubblico; - impatto edilizio e ambientale; c) la società avrebbe potuto rappresentare, tra l'altro, quanto segue: - il proprio oggetto sociale comprende la gestione di case di riposo e case-famiglia; - l'immobile era già stato destinato dal 2015 al 2024 a struttura per anziani non autosufficienti; l'intervento rispondeva a un'esigenza socio-assistenziale del territorio; d) è inammissibile l'integrazione postuma della motivazione compiuta dal Comune negli scritti difensivi; e) il diniego, invero, si fonda soltanto sull'ubicazione dell'immobile in zona E3 e sulla ritenuta necessità di un nuovo progetto edilizio; f) l'art. 10, comma 6, della legge n. 104/1992 si riferisce ai soggetti pubblici o privati, senza limitazioni connesse alla forma giuridica e l'elenco contenuto nel comma 3 riguarda i soggetti che possono ricevere

contributi e finanziamenti pubblici, non i soggetti legittimati a presentare progetti edilizi in variante; g) la disciplina derogatoria è collegata alla funzione sociale dell'immobile, non alla natura del soggetto proponente; h) la circolare regionale n. 5/2017 invocata dal Comune colloca la deliberazione del Consiglio Comunale a valle dell'istruttoria e dell'approvazione dell'intervento, non quale presupposto per l'esame dell'istanza;

i) il cambio di destinazione d'uso senza opere costituisce un intervento edilizio soggetto a titolo abilitativo ai sensi degli artt. 10, comma 2, e 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 e la stessa circolare regionale n. 5/2017 include nella procedura derogatoria la modifica della destinazione d'uso di un edificio esistente; l) le residenze sanitarie assistenziali per anziani non autosufficienti hanno natura sociosanitaria integrata e non possono considerarsi strutture esclusivamente sanitarie, in quanto la componente socio-assistenziale, volta al supporto dell'autonomia, alla socializzazione e all'integrazione, è prevalente; m) sono escluse dal regime speciale le strutture esclusivamente sanitarie, non le residenze sanitarie assistenziali; n) come affermato dalla giurisprudenza, la nozione di disabilità comprende gli anziani non autosufficienti quando la minorazione, correlata all'età, riduca l'autonomia personale e renda necessario un intervento assistenziale permanente ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992.

Con memoria in data 3 giugno 2026 la ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) costituisce motivazione postuma anche il rilievo secondo cui la società eserciterebbe soltanto attività di compravendita immobiliare e commercio elettronico; b) si deduce altresì la violazione del principio di non contestazione e del principio del contraddittorio in quanto il Comune ha modificato la propria prospettazione dopo avere inizialmente riconosciuto che la società era titolare di una casa-famiglia per anziani; c) in ogni caso, il documento prodotto dal Comune è un estratto sintetico, che indica solo l'attività prevalente e i codici ATECO, e non si tratta di una visura camerale completa; d) l'oggetto sociale

comprende, invero, la gestione di alberghi, ostelli, campeggi, pensioni, case di riposo per anziani, tossicodipendenti e minori a rischio e case-famiglia.

Con memoria in data 4 giugno 2026 il Comune, nel ribadire le proprie difese, ha osservato, in particolare, quanto segue: a) la deduzione relativa ai requisiti soggettivi della società costituisce un'eccezione processuale in senso lato desunta dalla disciplina applicabile; b) la ricorrente non è titolare di una struttura sanitaria appartenente al servizio sanitario nazionale o convenzionata, né un centro di riabilitazione o cura ai sensi dell'art. 7 della legge n. 104/1992 o un ambulatorio o un centro di recupero e rieducazione funzionale; c) la società è soltanto conduttrice di un immobile destinato a casa di riposo per anziani e non rientra tra i soggetti ammessi alla deroga urbanistica.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue.

L'art. 10 della legge n. 104/1992 recita come segue:

1. I comuni, anche consorziati tra loro o con le province, le loro unioni, le comunità montane e le unità sanitarie locali, nell'ambito delle competenze in materia di servizi sociali loro attribuite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, possono realizzare con le proprie ordinarie risorse di bilancio, assicurando comunque il diritto alla integrazione sociale e scolastica secondo le modalità stabilite dalla presente legge e nel rispetto delle priorità degli interventi di cui alla legge 4 maggio 1983 n. 184, comunità alloggio e centri socio-riabilitativi per persone con handicap in situazione di gravità.

3. Gli enti di cui al comma 1 possono contribuire, mediante appositi finanziamenti, previo parere della regione sulla congruità dell'iniziativa rispetto ai programmi regionali, alla realizzazione e al sostegno di comunità-alloggio e centri socioriabilitativi per persone handicappate in situazione di gravità, promossi da enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali.

6. L'approvazione dei progetti edilizi presentati da soggetti pubblici o privati concernenti immobili da destinare alle comunità alloggio ed ai centri socioriabilitativi di cui ai commi 1 e 3, con vincolo di destinazione almeno ventennale all'uso effettivo dell'immobile per gli scopi di cui alla presente legge, ove localizzati in aree vincolate o a diversa specifica destinazione, fatte salve le norme previste dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, costituisce variante del piano regolatore. Il venir meno dell'uso effettivo per gli scopi di cui alla presente legge prima del ventesimo anno comporta il ripristino della originaria destinazione urbanistica dell'area.

Il sesto comma della disposizione rinvia ai commi 1 e 3 per definire l'ambito di applicazione della previsione, sia in senso oggettivo (tipologia delle strutture), sia in senso soggettivo (promotori dell'iniziativa).

La giurisprudenza (cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, IV, n. 2548/ 2011 e T.A.R. Campania, Napoli, n. 4024/2004) ha condivisibilmente affermato quanto segue: a) la norma non è applicabile a "semplici soggetti privati", come una società commerciale, ma solo a categorie di soggetti particolarmente qualificati; b) ciò in forza dell'inequivoco richiamo agli "enti, associazioni, fondazioni, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, società cooperative e organizzazioni di volontariato iscritte negli albi regionali" se, ed in quanto, specificamente beneficiari di contributi e sovvenzioni e qualora sia intervenuto il previo parere della Regione sulla congruità dell'iniziativa rispetto ai programmi regionali; c) la procedura derogatoria della variante urbanistica semplificata è, quindi, riservata unicamente a due categorie di promotori: - enti pubblici e loro organismi che agiscano nell'ambito delle competenze istituzionali degli enti; - soggetti privati specificamente elencati al comma 3; d) la possibilità di approvare un progetto edilizio in variante determina infatti un notevole impatto urbanistico, che non può essere lasciato alla libera iniziativa di qualsiasi soggetto privato; e) la deroga è giustificata solo quando l'iniziativa, pur promossa da privati, assume una connotazione di pubblico interesse, attestata dal suo inserimento

nella programmazione regionale e dal sostegno pubblico (anche tramite finanziamenti); f) in assenza di questo collegamento con il sistema di assistenza pubblico l'iniziativa rimane un'operazione immobiliare privata, che deve sottostare alle ordinarie regole urbanistiche.

Sulla scorta di tali considerazioni, condivise dal Collegio, deve affermarsi la sostanziale legittimità del provvedimento del Comune di Nicolosi n. 23311 in data 16 dicembre 2025, il quale, tenuto conto delle circostanze di fatto e della disciplina normativa, non avrebbe potuto avere un diverso contenuto dispositivo.

Pertanto, risulta ininfluente, ai sensi dell'art. 21-octies, secondo comma, della legge n. 241/1990, la circostanza che la ricorrente non sia stato posta in condizione di interloquire nella fase procedimentale.

Il ricorso va, quindi, respinto, mentre, tenuto conto della particolarità della vicenda, le spese di lite possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo rigetta e compensa fra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere Emanuele

Caminiti, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Daniele Burzichelli

N. 00385/2026 REG.RIC.

IL SEGRETARIO