

Salva Casa: cosa serve per il cambio d'uso da residenziale a commerciale in zona agricola?

Anche con le regole del Salva Casa, non è possibile in assenza di titolo abilitativo pieno e del rispetto dei presupposti di legge e di zona, operare con o senza opere edilizie un cambio di destinazione in zona agricola da residenziale - rurale a commerciale.

di [Matteo Peppucci](#) – 29.10.2025

Che titolo abilitativo serve **per effettuare un cambio di destinazione d'uso da residenziale a locale commerciale in zona agricola**? Il Salva Casa consente la semplificazione, permettendo - in assenza di opere o con opere minori - di [procedere con semplice SCIA](#)?

A queste domande risponde il Consiglio di Stato nella sentenza 7851/2025, che è anche l'occasione per riepilogare le [nuove regole sui cambi d'uso](#), all'interno di una vasta semplificazione effettuata in materia dal DL 69/2024 (convertito in legge 105/2024).

Le nuove regole sui cambi d'uso

Le [linee guida ufficiali](#) del MIT sul DL Salva Casa evidenziano come la norma, innovando l'[art.23-ter](#) del TUE, abbia inteso agevolare i mutamenti di destinazione d'uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere edilizie, mediante l'istituzione di un regime unitario disciplinante i caratteri del singolo mutamento, insieme ai titoli abilitativi che si rendono di volta in volta necessari:

- all'interno della stessa categoria funzionale (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o **orizzontali**, ad.es. da studio medico a studio professionale);
- tra categorie funzionali diverse (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti o **verticali**, ad es. da abitazione a studio commerciale). Le categorie funzionali sono **a) residenziale, a-bis) turistico-ricettiva, b) produttiva e direzionale, c) commerciale, d) rurale**.

In virtù delle modifiche apportate dal DL 69/2024 al Testo Unico Edilizia (art.23-ter), oggi:

- **è sempre consentito il cambio di destinazione d'uso di una singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale**, anche con opere edilizie, nel rispetto di eventuali condizioni stabilite dagli strumenti urbanistici comunali;
- **è sempre consentito il cambio d'uso tra categorie funzionali diverse (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva-direzionale e commerciale, ad esclusione di quelle rurali)** per unità immobiliari situate in immobili localizzati nelle zone A), B) e C) previste dall'art.2 del DM 1444/1968, anche se comportano opere edilizie;
- **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**.

SCIA o permesso? Il titolo abilitativo giusto

Ecco un breve ma completo recap sui titoli abilitativi necessari, in epoca di Salva Casa, per effettuare i mutamenti di destinazione d'uso:

- cambio d'uso senza interventi: SCIA;
- cambio d'uso con interventi in edilizia libera: SCIA;
- cambio d'uso con interventi soggetti a CILA: SCIA;
- cambio d'uso con interventi soggetti a SCIA: SCIA;
- cambio d'uso con interventi soggetti a SCIA alternativa al PdC: SCIA alternativa;
- cambio d'uso con interventi soggetti a permesso di costruire: permesso di costruire.

Il caso: cambio d'uso da residenziale a commerciale con opere

Si dibatte alcuni interventi edilizi realizzati in totale difformità dalla DIA e consistenti:

- nella realizzazione di un soppalco in legno di dimensione par a m. 9,35 x 3,90 senza alcun titolo edilizio e in assenza di autorizzazione sismica;

- nella realizzazione in difformità dalla DIA, di una finestra sul prospetto Sud e di una apertura sulla parete del locale tecnologico;
- nel **cambio di destinazione dei locali a piano terra**.

Con riferimento al cambio di destinazione d'uso, in particolare, al momento dell'accertamento, **i locali erano allestiti dal proprietario come locali ad uso artigianale - commerciale e veniva riscontrato un mutamento della destinazione d'uso con opere** (destinazione incompatibile con la pianificazione urbanistica - PRG del Comune di Anagni - zona agricola), all'interno degli stessi.

Scattava quindi l'ordinanza di demolizione, contro la quale veniva proposto il ricorso. Il TAR lo respingeva e si arrivava sino a Palazzo Spada.

Ricorso: il cambio d'uso non ha rilevanza urbanistica?

Con l'unico motivo di appello il ricorrente deduce l'illegittimità dell'ordinanza impugnata per violazione di legge, non avendo il *"cambio di destinazione d'uso dei locali a piano terra rilevanza urbanistica"*, né essendo integrante *"variazione essenziale"*, ai sensi degli artt. 31-32 D.P.R. 380/2001.

In pratica, il giudice di prime cure non avrebbe considerato che le **pretese illegittimità edilizie costituivano mere irregolarità non costituenti "variazione essenziale"** della struttura originaria tanto che le medesime sono state ridotte in pristino.

Sempre secondo il ricorrente, **l'immobile, in virtù dell'operata demolizione del soppalco e dell'avvenuta tamponatura della finestra, inizialmente realizzati, sarebbe ora urbanisticamente regolare** e non presenterebbe alcuna difformità edilizia rispetto alla volumetria originaria.

Infine, il **semplice cambio di destinazione d'uso, effettuato senza opere edilizie**, non implicherebbe, necessariamente, un mutamento urbanistico-edilizio del territorio comunale e, come tale, **non abbisognerebbe di concessione edilizia**, qualora non sconvolga l'assetto dell'area in cui l'intervento edilizio ricade.

Passaggio da residenziale a commerciale/artigianale: cosa dice il regolamento locale?

Il Consiglio di Stato osserva che nel caso in esame, come riconosciuto nel giudicato relativo all'iniziale ordinanza di demolizione, vi è stato **passaggio, non consentito dal P.r.g., dalla categoria residenziale a quella commerciale e/o artigianale**, e pertanto si applica la sanzione di cui all'art. 16, comma 1, cpv., della L.R. n. 15/2008, secondo cui: *"Ferma restando la sospensione dei lavori prevista dall'articolo v14 per le opere non ultimate, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente, qualora accerti l'esistenza di interventi di [...] cambi di destinazione d'uso da una categoria generale ad un'altra di cui all'articolo 7, terzo comma, della legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure) in assenza di permesso di costruire o di denuncia di inizio attività nei casi previsti dall'articolo 22, comma 3, lettera a), del d.p.r. 380/2001 e successive modifiche **ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al proprietario, ove non coincidente con il primo, di provvedere in un congruo termine, comunque non superiore a centoventi giorni, alla demolizione dell'opera e al ripristino dello stato dei luoghi**"*.

Salva Casa, attenzione: liberalizzazione solo nelle zone A-B-C del DM 1444/1968. La zona agricola è off limits

Arriviamo quindi alla parte interessante: ma il Salva Casa non ha **liberalizzato i cambi d'uso senza opere (o con opere minori**, cioè assentibili con CILA o SCIA) **anche da residenziale a commerciale/artigianale**, consentendoli con una semplice SCIA?

Sì, ma attenzione al 'dove'. Infatti, e Palazzo Spada lo rimarca, la parziale liberalizzazione del cambio di destinazione d'uso introdotta dal DL 69/2024 **riguarda unicamente le zone A-B-C del D.M. n. 1444/68 e non la zona E - agricola in esame**.

Infatti, tuttora, **non è possibile in assenza di titolo** e del rispetto dei presupposti di legge e di zona, **operare con o senza opere edilizie un cambio di destinazione in zona agricola da residenziale - rurale a commerciale**.

Correttamente, pertanto, il Comune ha sanzionato i lavori eseguiti con l'ordinanza di demolizione e ha, quindi, assunto la determina a fronte della non completa ottemperanza all'ordine demolitorio e all'effettuato cambio di destinazione.

Sarebbe ovviamente stato diverso se il cambio fosse avvenuto in una zona A-B-C: in tal caso, in assenza di opere o con opere realizzabili in edilizia libera o al massimo con SCIA, si sarebbe potuto effettuare il passaggio con la segnalazione certificata di attività.

Leggi anche

[Cambio di destinazione d'uso da agricolo a uffici: rilevanza urbanistica e titoli edilizi](#)

[Cambio di destinazione d'uso da deposito ad attività commerciale: quando serve il permesso](#)

[Cambio destinazione d'uso da commerciale a residenziale: oggi si fa con la SCIA!](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*