

# Fiscalizzazione del cambio d'uso: quando si può fare?

*La fiscalizzazione dell'abuso edilizio può essere applicata nelle sole ipotesi in cui soltanto una parte del fabbricato si presenti abusiva e nel contempo risulti obiettivamente verificato che la demolizione di tale parte esporrebbe a serio rischio la residua parte legittimamente assentita.*

di [Matteo Peppucci](#) – 07.01.2026

Siamo abituati a imbatterci in richieste di [fiscalizzazione dell'abuso edilizio](#) - cioè sostituzione della sanzione demolitoria con quella pecuniaria - inerenti interventi edilizi classici, ma la possibilità di tramutare la 'ruspa' in 'bonifico' può riguardare legittimamente anche un **cambio di destinazione d'uso**, sia esso urbanisticamente rilevante (cioè con opere tra categorie omogenee o senza opere tra categorie non omogenee) o meno (senza opere tra categorie omogenee).

## Un passo indietro (o avanti): i nuovi cambi d'uso del Salva Casa

In realtà, ma allo scopo di questa disamina è irrilevante, la [disciplina dei cambi d'uso è stata notevolmente aggiornata e semplificata dal DL Salva Casa](#), che oggi consente l'utilizzo della SCIA - in luogo del permesso di costruire - per mutamenti contestuali a interventi edilizi assentibili in edilizia libera o con SCIA/CILA.

Solo ove sia necessario il permesso di costruire quindi, esso è il titolo abilitativo deputato a effettuare un cambio d'uso, di qualsiasi tipo.

## Il cambio d'uso del contendere

Tornando 'a noi', nella sentenza 23566/2025 del Tar Lazio ci imbattiamo in una ristrutturazione edilizia che ha determinato il mutamento della destinazione d'uso dell'unità (originariamente un lavatoio) ad immobile ad uso abitativo, mutamento comprovato in maniera univoca dalla realizzazione di un completo impianto idrico e sanitario.

*"Il mutamento della destinazione d'uso nella fattispecie determina un aggravio del carico urbanistico ed è, quindi, è qualificabile come ristrutturazione edilizia pesante (Cons. Stato n. 534/21) assoggettata, ai sensi dell'art. 10 comma 1 lettera c) d. lgs. n. 380/01, a permesso di costruire o a scia sostitutiva; pertanto, correttamente l'amministrazione ha sussunto la fattispecie nell'ambito applicativo degli artt. 33 d.p.r. n. 380/01 e 16 l.r. n. 15/08".*

## Il ricorso: è possibile fiscalizzare?

La deducente ritiene che le opere, lasciando inalterata l'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, non comportano incrementi volumetrici ovvero modifiche della sagoma e comunque **non rientrano nella categoria degli interventi di "ristrutturazione pesante"** assimilabile ad innovazione edificativa, né comportano un mutamento di destinazione d'uso del fabbricato con passaggio della porzione immobiliare da una categoria funzionalmente autonoma dal punto di vista urbanistico ad un'altra con differente carico urbanistico.

Insomma, l'Amministrazione resistente **non avrebbe tenuto conto della distinzione tra mutamento di destinazione d'uso e mutamento d'uso**, quest'ultimo sussistente nella fattispecie, con le conseguenziali implicazioni quanto al trattamento sanzionatorio, trattandosi di interventi non aventi rilevanza urbanistica perché non indirizzati a trasformare lo stato fisico e funzionale dell'immobile interessato, anche alla luce dell'[art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001](#) come introdotto dalla legge n. 164 del 2014 (cd. "Sblocca Italia").

In ultimo, si contesta la tipologia di sanzione irrogata, sostenendo che in questo caso poteva essere applicato l'art.33 del dpr 380/2001 (fiscalizzazione della ristrutturazione edilizia).

## Fiscalizzazione abusi: come funziona?

E' importante ricordare che oggi, la possibilità di regolarizzare l'abuso pagando un'ammenda dipende da alcune condizioni 'inchiostrate' nel dpr 380/2001, che riguardano:

- la [parziale difformità dal titolo](#);
- [l'effettiva impossibilità di demolire l'abuso senza pregiudizio della parte conforme](#).

Quindi, la procedura consiste nella possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, **in caso di parziale difformità** dal permesso di costruire ([art. 34, comma 2, d.P.R. 380/2001](#)) o per **interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di permesso o in totale difformità** ([art. 33 d.P.R. 380/2001](#)).

### **Ristrutturazione edilizia pesante: ecco perché**

Dagli accertamenti tecnici effettuati durante il procedimento emerge che gli interventi realizzati senza titolo sono consistiti nella realizzazione di:

- due aperture di circa m 0,60 x m 1,00 sulla falda del tetto soprastante il locale deposito, posto sotto sequestro;
- messa in opera, nel vano soffitta posto sotto sequestro, di vasca da bagno e, nel vano comunicante, del lavabo e dei sanitari;
- realizzazione, in un altro vano soffitta adiacente, con accesso dall'ingresso dell'unità immobiliare, di un altro bagno e di un locale lavanderia;
- realizzazione di un palchettone;
- nuova distribuzione interna del locale soggiorno angolo cottura, con demolizione dell'antibagno e dell'angolo cottura;
- realizzazione, nel locale soggiorno, di una scala in ferro di collegamento con un ex locale cassoni utilizzato come cucina; nel suddetto vano cucina, apertura di vano porta-finestra d'accesso al terrazzo di copertura prospiciente via OMISSIS e messa in opera di parapetti in ferro verniciato sui 3 lati;
- sempre nel suddetto vano cucina, apertura di vano porta-finestra di una larghezza di circa m 0,80 d'accesso ad terrazzino nella chiostrina condominiale, presumibilmente di nuova realizzazione.

Tutti questi interventi, che si possono annoverare nella categoria della ristrutturazione edilizia pesante (modifica dei prospetti, creazione di nuovo volume), portavano - come visto sopra - a un cambio d'uso da lavatoio a residenziale.

La domanda è: la fiscalizzazione è ammessa? Vediamo.

### **Il cambio d'uso rilevante si fa col permesso (prima del Salva Casa)**

Il TAR evidenzia che, come osservato da condivisibile giurisprudenza riferibile a situazione *mutatis mutandis* sovrapponibile *“il cambio di destinazione d'uso consiste nella modifica della finalità di utilizzo di un'unità immobiliare ed è urbanisticamente rilevante laddove si richieda il passaggio a una diversa categoria funzionale, nell'ambito di quanto disposto dall'art. 23-ter d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce 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 tra le seguenti: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale. Ne deriva la legittimità dell'ingiunzione di demolizione di un sottotetto avente in origine destinazione produttiva, poi mutata in residenziale/abitativa, dal momento che il cambio di destinazione d'uso comporta un aumento del carico urbanistico e configura un intervento di ristrutturazione edilizia, con modifiche dell'assetto della costruzione”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4.9.2024 n. 7609).

Ovviamente, quella sopra è la regola vigente sino all'entrata in vigore del DL Salva Casa, che, come visto sopra, ha cambiato decisamente le regole. Ma ci è comunque utile per capire che questo abuso non può essere fiscalizzato.

### **Fiscalizzazione: solo per parziali difformità e con pregiudizio per la parte conforme!**

Il TAR ci ricorda che *“La fiscalizzazione dell'abuso edilizio è consentita **anche nel caso di vizi sostanziali**, ma solo ove si tratti di **vizi emendabili**, mentre in tutti gli altri casi l'Amministrazione deve esercitare i propri poteri repressivi e disporre, in primo luogo, la rimessione in pristino, che è la ordinaria conseguenza nel caso di commissione di abusi edilizi; ciò nel presupposto che è l'irrogazione della sanzione pecuniaria ad essere subordinata ad una motivata valutazione dell'ente locale, da assumere previa adeguata istruttoria, e che l'**obbligo di una puntuale motivazione è pertanto circoscritto ai casi in cui occorre giustificare il ricorso all'opzione residuale della misura pecuniaria**, in quanto la fiscalizzazione dell'abuso edilizio può essere **applicata nelle sole ipotesi in cui soltanto una parte del fabbricato si presenti abusiva e nel***

*contempo risulti obiettivamente verificato che la demolizione di tale parte esporrebbe a serio rischio la residua parte legittimamente assentita”* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 6.4.2020, n.596).

In definitiva: niente da fare, perché qui c'è una totale difformità senza alcuna prova in merito ad eventuali parti conformi. Niente sanzione pecuniaria alternativa, demolizione confermata.

---

## **Leggi anche**

[Abusi edilizi: tra fiscalizzazione e responsabilità](#)

[Fiscalizzazione, stato legittimo immobili e Salva Casa: collegamenti e regole](#)

[Fiscalizzazione dell'abuso edilizio: tra perizia tecnica e onere istruttorio del Comune](#)

[Fiscalizzazione dell'illecito edilizio: cosa succede se a proporla è il comune?](#)

Articolo tratto da *Ingenio-Web.it*