

Cambio di destinazione d'uso: quando serve il permesso di costruire?

Consiglio di Stato: in presenza di lavori che comportino un aumento del carico urbanistico, è necessario il titolo abilitativo previsto dal Testo Unico Edilizia

di [Redazione tecnica](#) – 19.03.2025

La trasformazione di un locale tecnico in unità residenziale comporta un **cambio di destinazione d'uso rilevante** con incremento del carico urbanistico e per il quale è necessario il **permesso di costruire**.

In assenza del titolo abilitativo, l'ordine di demolizione è pienamente legittimo, come ha confermato il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza del 17 marzo 2025, n. 2168**, respingendo l'appello presentato dai proprietari di un'unità immobiliare proprio per l'annullamento del provvedimento emesso ai sensi dell'art. 33 del d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 16 della L.R. Lazio n. 15/2008.

Cambio di destinazione d'uso rilevante: ok alla demolizione in assenza di permesso di costruire

Nel caso in esame, il provvedimento repressivo riguardava un intervento edilizio consistente in:

- trasformazione di un locale adibito a lavatoio in abitazione;
- tamponatura di un locale adibito a stenditoio, con infissi in PVC;
- realizzazione di un'ampia tettoia.

Il Consiglio di Stato ha sottolineato che la modifica della destinazione d'uso del locale lavatoio in uno spazio abitabile ha **rilevanza urbanistica**, ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), trattandosi di un **mutamento tra categorie funzionali diverse**.

Ciò ha reso l'intervento soggetto a permesso di costruire e non riconducibile alla mera edilizia libera.

Inoltre, i giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato che:

- **l'abuso era di rilevanti dimensioni**, rafforzando così la preminenza dell'interesse pubblico al ripristino della legalità urbanistica rispetto all'interesse privato al mantenimento dell'immobile;
- il diritto all'abitazione va bilanciato con altri interessi costituzionali, quali la tutela dell'ordinato sviluppo del territorio e la salvaguardia dell'ambiente;
- **l'ordine di demolizione è una misura ripristinatoria e non sanzionatoria**, finalizzata al riassetto del territorio e alla legalità urbanistica;
- il provvedimento non richiede una motivazione specifica sull'interesse pubblico attuale alla demolizione né una comparazione con l'interesse privato;
- il trascorrere del tempo non può mai legittimare un abuso edilizio, bensì ne rafforza il carattere illecito, per cui il lungo lasso di tempo intercorso tra la realizzazione dell'abuso e l'adozione dell'ordine di demolizione **non può ingenerare un legittimo affidamento** sulla conservazione dello stato di fatto.

Mutamento di destinazione d'uso rilevante: cosa sarebbe cambiato con il Salva Casa?

Una decisione che non sarebbe stata diversa in regime di **Salva Casa** (D.L. n. 69/2024, convertito in legge n. 105/2024) che ha introdotto importanti semplificazioni in materia di cambio di destinazione d'uso, ma ha confermato la necessità di richiedere il **permesso di costruire** nel caso di mutamento con opere.

Secondo quanto previsto dal nuovo art. 23-ter TUE si distingue tra cambio di destinazione d'uso:

- orizzontale o irrilevante, ovvero all'interno della stessa categoria funzionale;
- verticale o rilevante, cioè tra categorie funzionali diverse.

In particolare, il comma 1 definisce le categorie funzionali degli immobili o delle unità immobiliari, individuando le seguenti cinque classi:

- a) Residenziale;
- a-bis) Turistico-ricettiva;
- b) Produttiva e direzionale;

- c) Commerciale;
- d) Rurale.

Mutamento orizzontale e verticale

Il **mutamento orizzontale** (comma 1-bis) si verifica quando il mutamento riguarda una singola unità immobiliare **all'interno della stessa categoria funzionale**. In questi casi il cambio è sempre consentito, salvo specifiche limitazioni che i Comuni possono introdurre nei propri strumenti urbanistici.

Il **mutamento verticale** (commi 1-ter e 1-quater) attiene invece il passaggio **tra categorie funzionali diverse di una singola unità immobiliare**, esclusa quella rurale ed è ammesso solo:

- nelle zone A, B e C di cui all'art. 2 del D.M. n. 1444/1968;
- nelle zone equipollenti definite dalle leggi regionali.

Secondo il comma 1-quater, il cambio di destinazione d'uso verticale è sempre consentito, ferma restando:

- la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni;
- il rispetto della forma di utilizzo prevalente dell'immobile rispetto alle altre unità immobiliari presenti;
- il pagamento, se previsto dalla normativa regionale, del contributo per gli oneri di urbanizzazione secondaria;
- per le unità immobiliari al primo piano fuori terra o seminterrate il richiamo alla disciplina regionale, che può demandare ai Comuni l'individuazione delle zone in cui la norma si applica anche a queste unità.

Titoli edilizi necessari

Il comma 1-quinquies stabilisce il titolo edilizio necessario per il mutamento di destinazione d'uso nel caso in cui lo stesso sia realizzato **senza opere oppure con opere**.

In particolare, se il cambio avviene:

- senza opere, si presenta la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività);
- con opere, si presenta il titolo richiesto per la realizzazione delle opere stesse:
 - se l'intervento edilizio è soggetto a CILA, si presenta comunque la SCIA.
 - se l'intervento edilizio è soggetto a SCIA o Permesso di Costruire, il titolo edilizio necessario **segue quello delle opere previste**.

Ed è quello che sarebbe di fatto avvenuto nel caso in esame: trattandosi di un mutamento con opere, sarebbe stato comunque necessario il permesso di costruire.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*