

Cambio di destinazione d'uso e SCIA inefficace: interviene il Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato interviene sul regime amministrativo applicabile nel caso di cambio di destinazione d'uso tra categorie diverse e sull'inefficacia della SCIA

di [Redazione tecnica](#) – 14.04.2025

È possibile cambiare la destinazione d'uso di un immobile produttivo in commerciale con una semplice SCIA? Il passaggio tra categorie funzionalmente distinte può essere legittimato senza permesso di costruire? E in caso di errore, l'intervento si consolida nel tempo o resta sempre abusivo?

Cambio di destinazione d'uso e SCIA inefficace: la sentenza del Consiglio di Stato

Domande come queste sono all'ordine del giorno per i tecnici che operano nel settore edilizio, specie alla luce dell'apparente flessibilità della normativa e delle interpretazioni spesso discordanti tra enti locali. Un tema sul quale ha provato a far luce la Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024 (Salva Casa), con la modifica dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia o TUE) che ha ridefinito la disciplina del cambio di destinazione d'uso, trasformando l'articolo da una norma "generale", che si limitava a inquadrare il mutamento urbanisticamente rilevante, in una regolamentazione organica e dettagliata delle diverse tipologie di cambi d'uso.

Intanto, segnaliamo una nuova interessante pronuncia del Consiglio di Stato che, con la sentenza 13 gennaio 2025, n. 181, ha fornito una risposta netta che chiarisce i limiti applicativi della SCIA edilizia nei casi di mutamento della destinazione d'uso.

Nel dettaglio, il caso riguarda la presentazione di una SCIA, ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 380/2001, per il cambio di destinazione d'uso di un fabbricato da produttivo-artigianale a commerciale. Un intervento qualificato dalla società proponente come legittimo tramite SCIA, ma ritenuto abusivo dal Comune, che ha avviato un procedimento di annullamento.

Il Consiglio di Stato ha confermato la tesi dell'Amministrazione: il passaggio tra categorie funzionali distinte richiede il rilascio di un permesso di costruire. La SCIA, utilizzata fuori dal proprio ambito normativo, è da considerarsi inefficace sin dall'origine.

I quadro normativo

Come noto, l'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 – introdotto per uniformare le normative regionali – definisce come "mutamento rilevante della destinazione d'uso" qualsiasi modifica che comporti il passaggio dell'immobile da una categoria funzionale a un'altra, anche in assenza di opere edilizie. Le cinque categorie sono:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

Così come previsto al comma 3, art. 23-ter, TUE, "Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso di un intero immobile all'interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies".

I commi inseriti dal Salva Casa disciplinano invece in modo dettagliato il cambio d'uso della "singola unità immobiliare":

- **orizzontale** (all'interno della stessa categoria funzionale);
- **verticale** (tra categorie diverse).

In entrambi i casi, si distingue ulteriormente:

- **senza opere:** si utilizza la **SCIA**, anche nei casi di edilizia libera ex art. 6 TUE;
- **con opere:** si presenta il **titolo abilitativo previsto per l'esecuzione delle opere stesse**:
 - se le opere sono riconducibili all'art. 6-bis, si applica comunque la SCIA;
 - se le opere richiedono SCIA, SCIA alternativa o Permesso di Costruire, il titolo da utilizzare sarà quello previsto per tali opere.

Il **mutamento d'uso dell'intero immobile** è invece regolato dal comma 3: in questo caso, anche il passaggio all'interno della stessa categoria richiede un titolo edilizio, e il cambio tra categorie funzionali diverse resta soggetto al **permesso di costruire**, in quanto urbanisticamente rilevante.

SCIA semplice e cambio di destinazione: limiti applicativi

Nel caso oggetto della sentenza, la società appellante ha tentato di legittimare, mediante una SCIA ai sensi dell'art. 22 del TUE, il passaggio di un immobile da destinazione d'uso produttiva a commerciale. Tuttavia, come chiarito dal Consiglio di Stato, la SCIA può produrre effetti giuridici solo se utilizzata entro i limiti delineati dalla legge, ossia per interventi effettivamente riconducibili alle fattispecie astratte per cui è previsto l'uso di tale strumento.

Quando viene impiegata al di fuori del proprio ambito applicativo – come nel caso di interventi soggetti a permesso di costruire – la SCIA non produce alcun effetto giuridico: l'attività edilizia risulta quindi radicalmente abusiva, senza possibilità di invocare né la tutela dell'affidamento né il regime di consolidamento previsto dall'art. 19 della legge n. 241/1990.

Secondo i giudici di Palazzo Spada *“La segnalazione certificata di inizio attività costituisce uno strumento di liberalizzazione delle attività private – non più sottoposte a controllo preventivo, ma avviabili sulla base di una mera segnalazione – impiegabile entro un delimitato ambito applicativo”*.

In tali ipotesi, l'Amministrazione è pienamente legittimata a esercitare i poteri ordinari di vigilanza edilizia previsti dall'art. 27 del TUE, senza dover ricorrere all'autotutela e senza che possano ritenersi violati i presupposti per l'intervento repressivo.

Accogliere l'interpretazione dell'appellante – secondo cui la SCIA avrebbe consolidato una posizione giuridica – significherebbe attribuire a un atto unilaterale del privato un'efficacia maggiore di quella derivante da un provvedimento espresso, in evidente contrasto con il principio di legalità sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Nel caso specifico, il cambio di destinazione d'uso da produttivo a commerciale configurava un intervento urbanisticamente rilevante, soggetto a permesso di costruire. Di conseguenza, la SCIA presentata è risultata inefficace ab origine e non applicabile il regime previsto dall'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, che riguarda esclusivamente atti amministrativi o SCIA efficaci.

Dopo il Salva Casa: regole più chiare

Come anticipato, con la riforma introdotta dal Salva Casa, l'art. 23-ter del Testo Unico dell'Edilizia è stato completamente riscritto, rendendo finalmente più chiara la disciplina del cambio di destinazione d'uso. Il nuovo impianto normativo distingue in modo puntuale tra:

- **mutamenti orizzontali:** all'interno della stessa categoria funzionale, considerati urbanisticamente irrilevanti;
- **mutamenti verticali:** tra categorie funzionalmente diverse, considerati urbanisticamente rilevanti.

Per i **cambi d'uso senza opere**, è stata **eliminata ogni possibilità di utilizzare la CILA**, chiarendo che si utilizza la **SCIA**. Se invece sono previste **opere edilizie**, il titolo abilitativo necessario è quello richiesto per la realizzazione delle opere stesse (SCIA o permesso di costruire), anche se normalmente soggette a CILA.

Le Linee guida del MIT del 30 gennaio 2025 hanno ribadito che l'obiettivo è la semplificazione, ma nel rispetto dei limiti sostanziali dell'ordinamento urbanistico: se il cambio è rilevante, deve essere trattato con il rigore dovuto agli effetti insediativi. In coerenza, la sentenza n. 181/2025 conferma: la SCIA non può sostituirsi al permesso di costruire nei cambi d'uso tra categorie diverse.

Conclusioni

Per i professionisti del settore, la sentenza rappresenta un importante punto fermo che conferma le novità arrivate dal Decreto Salva Casa. Prima di scegliere il titolo edilizio, occorre sempre verificare:

- se il mutamento riguarda una **singola unità immobiliare** (commi 1, 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies e 2, art. 23-ter, TUE);
- oppure l'**intero immobile** (commi 1, 2 e 3, art. 23-ter, TUE);
- la **presenza o meno di opere** e se rientrano tra quelle di **edilizia libera** (art. 6, TUE);
- il tipo di categoria funzionale di **partenza** e di **arrivo**;
- le eventuali **condizioni** poste da **leggi regionali** o **strumenti urbanistici comunali**.

Il corretto inquadramento iniziale è la chiave per evitare errori formali, abusi edilizi e blocchi procedurali successivi.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*