

# Cambio di destinazione d'uso e ordine di demolizione: quando le opere interne non escludono l'abuso

*Il Consiglio di Stato chiarisce i limiti delle "opere interne" e il ruolo del carico urbanistico anche dopo il Salva Casa*

di [Redazione tecnica](#) – 18.12.2025

Il dibattito sul cambio di destinazione d'uso si è riaperto negli ultimi mesi anche alla luce delle modifiche introdotte dal cosiddetto *Salva Casa* (d.l. n. 69/2024, convertito con legge n. 105/2024), che ha inciso in modo significativo sulla disciplina delle sanatorie e delle tolleranze edilizie. Tuttavia, è importante chiarire fin da subito che tali interventi normativi **non hanno messo in discussione l'impianto di fondo** che governa i mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti.

Il nuovo art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, pur ampliando gli spazi dell'accertamento di conformità in chiave "dinamica", non trasforma il cambio di destinazione d'uso in un fatto neutro sotto il profilo urbanistico. Resta fermo il principio per cui il passaggio tra categorie funzionalmente autonome continua a richiedere un titolo edilizio idoneo e continua a essere valutato **in relazione all'impatto sul carico urbanistico**, secondo la logica già codificata dall'art. 23-ter del Testo Unico Edilizia.

È in questo contesto che si collocano alcune domande ricorrenti nella pratica professionale: quando un intervento può essere davvero qualificato come semplice riorganizzazione interna? E quando, invece, anche in assenza di nuove volumetrie o modifiche strutturali, si entra nel campo del **mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante**? Soprattutto, quali sono le conseguenze sul piano sanzionatorio quando l'amministrazione ritiene che l'intervento abbia inciso sull'assetto funzionale dell'immobile e, quindi, sul carico urbanistico?

La **sentenza del Consiglio di Stato 16 dicembre 2025, n. 9942** si colloca esattamente in questa linea di continuità. Il giudice non si confronta con le nuove forme di sanatoria introdotte dal *Salva Casa*, ma ribadisce un dato di sistema che resta pienamente attuale: quando l'intervento produce una trasformazione funzionale stabile dell'immobile, l'assenza di nuove volumetrie o la natura "interna" delle opere non è sufficiente a sottrarre il caso al regime proprio degli abusi urbanisticamente rilevanti, né a spostare automaticamente il baricentro dalla demolizione alla sanzione pecuniaria.

## **Cambio di destinazione d'uso e ordine di demolizione: quando le "opere interne" non bastano a escludere l'abuso**

Il caso trae origine da un intervento realizzato su un edificio storico, già interessato da un titolo edilizio per la ricostruzione e successivamente oggetto di variazioni catastali riguardanti ampliamenti, fusioni, frazionamenti e cambi di destinazione d'uso.

A seguito di tali trasformazioni, per alcune unità immobiliari era stata presentata un'istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001. Il procedimento si era però concluso con una declaratoria di improcedibilità, motivata dalla carenza della documentazione necessaria a consentire la verifica della doppia conformità.

Successivamente, l'amministrazione aveva adottato un ordine di ripristino dello stato dei luoghi, qualificando l'intervento come **ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso da abitazione a ufficio** e applicando la disciplina repressiva di cui all'art. 33, comma 3, del Testo Unico Edilizia.

Il ricorso proposto avverso l'ordinanza era stato respinto in primo grado. Da qui l'appello, fondato su una serie di censure che investivano sia la qualificazione dell'intervento sia il regime sanzionatorio applicato.

## **Le tesi dell'appellante: opere interne, affidamento e sproporzione della sanzione**

L'impostazione difensiva si muoveva lungo un percorso ormai ricorrente in questo tipo di contenziosi.

Da un lato, si sosteneva che le opere contestate fossero riconducibili a **semplici interventi interni**, privi di incidenza sulla struttura e sulla destinazione dell'edificio, che – secondo la tesi difensiva – sarebbe stato da

sempre adibito a uffici. Il cambio funzionale contestato dall'amministrazione veniva quindi ritenuto inesistente o comunque impropriamente qualificato.

Dall'altro lato, si faceva leva sul fattore temporale: l'ordinanza di demolizione era intervenuta a distanza di molti anni dalla realizzazione delle opere, con conseguente formazione di un **legittimo affidamento** in capo al privato. Da qui la pretesa di una motivazione rafforzata, che comparasse l'interesse pubblico al ripristino con il sacrificio imposto.

Sul piano sanzionatorio, infine, si contestava l'applicazione dell'art. 33 del d.P.R. 380/2001, sostenendo che per gli interventi in esame sarebbe stata sufficiente una SCIA e che, anche a voler ravvisare una difformità, questa avrebbe dovuto essere trattata ai sensi dell'art. 37 del Testo Unico Edilizia, con applicazione della sola sanzione pecuniaria.

A sostegno di tale tesi veniva richiamata la giurisprudenza in materia di interventi di modesta entità e l'impossibilità di procedere alla demolizione senza arrecare pregiudizio all'edificio e all'attività svolta al suo interno.

### **Il quadro normativo**

Il Consiglio di Stato ricostruisce il quadro normativo muovendo da un presupposto che resta centrale anche dopo le recenti modifiche introdotte dal cosiddetto Decreto Salva Casa il mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante non è una questione meramente edilizia, ma **attiene direttamente al governo del territorio**.

L'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 continua a rappresentare la norma di riferimento per distinguere i cambi d'uso rilevanti da quelli non rilevanti sotto il profilo urbanistico. **Il passaggio tra categorie funzionalmente autonome** è qualificato come rilevante in quanto idoneo a incidere sul carico urbanistico, alterando l'equilibrio tra funzioni insediate, standard e servizi. Non è quindi decisivo che l'intervento non comporti aumento di volume o modifiche della sagoma: **ciò che rileva è l'effetto stabile sull'uso dell'immobile e sulle esigenze che ne derivano**.

Questo principio si riflette anche sulla disciplina dei titoli abilitativi. Anche dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 76/2020 e confermate nel quadro attuale, i cambi di destinazione d'uso ammessi nell'ambito della manutenzione straordinaria sono esclusivamente quelli tra categorie urbanisticamente omogenee e comunque non incidenti sul carico urbanistico, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa più recente. Per i mutamenti tra categorie funzionalmente autonome, **la SCIA non è idonea**, restando necessario il permesso di costruire, proprio in ragione della rilevanza urbanistica dell'intervento.

Sul piano repressivo, infine, la disciplina sanzionatoria mantiene la propria struttura tradizionale. L'ordine di demolizione conserva natura vincolata e non richiede una motivazione ulteriore rispetto all'accertamento dell'abuso, neppure quando intervenga a distanza di tempo dalla sua realizzazione.

Questo impianto non risulta nemmeno scalfito dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 69/2024, convertito con legge n. 105/2024. Il nuovo art. 36-bis del Testo Unico Edilizia, pur ampliando le ipotesi di accertamento di conformità attraverso un meccanismo di sanatoria "dinamica", non incide sulla qualificazione urbanistica del cambio di destinazione d'uso. Anche nel nuovo assetto normativo, la sanabilità resta subordinata alla compatibilità dell'intervento con la disciplina urbanistica vigente e, soprattutto, alla corretta individuazione della categoria funzionale interessata.

In altri termini, il Salva Casa amplia gli strumenti di regolarizzazione delle irregolarità edilizie, ma non trasforma il cambio di destinazione d'uso tra categorie autonome in un fatto neutro o automaticamente sanabile. La distinzione tra profilo edilizio e profilo urbanistico resta, anzi, ancora più rilevante nella fase di qualificazione dell'intervento.

### **La decisione del Consiglio di Stato**

Entrando nel merito, il Consiglio di Stato ha evidenziato anzitutto come il procedimento di **accertamento di conformità** ex art. 36 del d.P.R. 380/2001 si fosse concluso con esito negativo e come tale provvedimento non fosse stato impugnato.

Il Collegio richiama, sul punto, il principio consolidato secondo cui chi presta acquiescenza al diniego di sanatoria non può successivamente rimettere in discussione le ragioni di quel diniego impugnando l'ordine di demolizione, poiché quest'ultimo trova proprio in quel provvedimento definitivo il suo presupposto.

## L'onere della prova sulla destinazione legittima pregressa

Un secondo passaggio centrale riguarda la **mancaza di prova** della precedente destinazione legittima dell'unità immobiliare. Palazzo Spada ribadisce che spetta al privato dimostrare, mediante un adeguato titolo edilizio, quale fosse l'uso originariamente assentito. In assenza di tale prova, l'amministrazione è legittimata a qualificare l'intervento come abusivo e a irrogare la sanzione demolitoria.

Non è un dato secondario che lo stesso procedimento di sanatoria fosse stato impostato, in fatto, riconoscendo l'esistenza di un cambio di destinazione d'uso da abitazione a ufficio.

## Il cambio d'uso come abuso urbanisticamente rilevante

Chiariti questi presupposti, il Consiglio di Stato conferma la valutazione del giudice di primo grado: l'intervento integra un **cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante** tra categorie funzionalmente autonome, con conseguente **necessità del titolo edilizio appropriato**.

Il Collegio ribadisce che un immobile destinato ad attività professionale o direzionale comporta un carico urbanistico superiore rispetto all'uso residenziale, per il maggiore afflusso di persone e la diversa incidenza sui servizi.

## La demolizione e la fase esecutiva

Quanto alla sanzione, il Consiglio di Stato esclude che l'amministrazione fosse tenuta a valutare sin dall'origine l'applicazione della sanzione pecuniaria. Si riafferma uno dei principi cardine del Testo Unico Edilizia: l'eventuale impossibilità di procedere a una demolizione parziale senza arrecare pregiudizio all'edificio potrà essere valutata **in sede esecutiva**, ma non incide sulla legittimità dell'ordine di demolizione.

## Conclusioni

L'appello è stato respinto, con conferma della legittimità dell'ordine di demolizione delle opere che avevano di fatto determinato una variazione del carico urbanistico.

La sentenza si colloca nel solco di un orientamento ormai consolidato, ma assume un rilievo particolare nel contesto normativo attuale, perché ribadisce con chiarezza un punto che nella pratica professionale continua a essere fonte di equivoci: **il cambio di destinazione d'uso non può essere valutato solo in base alla consistenza materiale delle opere**, ma va letto nella sua dimensione urbanistica e funzionale.

Anche quando l'intervento si traduce in modifiche apparentemente limitate alla distribuzione interna degli spazi, ciò che rileva è l'esito finale dell'operazione. Se questo comporta l'insediamento stabile di una funzione appartenente a una categoria funzionalmente autonoma, l'assenza di nuove volumetrie o di alterazioni strutturali non è sufficiente a escludere la rilevanza urbanistica del mutamento, né a degradare automaticamente il regime sanzionatorio applicabile.

In sintesi se ne può ricavare che:

- il cambio di destinazione d'uso va letto in **chiave urbanistica**, non ridotto a conseguenza accessoria delle opere;
- la qualificazione dell'intervento come "opere interne" non è sufficiente quando l'esito è una trasformazione funzionale stabile;
- la sanatoria ex art. 36 e il suo esito incidono in modo decisivo sugli sviluppi successivi del procedimento;
- la demolizione resta la regola nei casi di abuso urbanisticamente rilevante, mentre la sanzione pecuniaria opera, eventualmente, **in fase di esecuzione** e non come alternativa automatica.

Un'ulteriore conferma quindi del fatto che, nel Testo Unico Edilizia, **la funzione dell'immobile può pesare più della consistenza materiale delle opere**.