

Cambio d'uso da cantina a casa: il TAR su CILA, SCIA e tutela del vicino

Due CILA e una SCIA non legittimano il cambio di destinazione d'uso di un seminterrato diventato di fatto abitazione, perché gli interventi edilizi si valutano nel loro insieme. Il TAR Lazio indica anche come il condomino può contestare i lavori del vicino, con una diffida al Comune e l'azione contro il silenzio, prima che la SCIA si consolidi.

di [Redazione tecnica](#) – 28.09.2026

Una cantina trasformata in abitazione con più CILA e SCIA è un cambio di destinazione d'uso regolare? Come si segnala un abuso edilizio del vicino se gli interventi sono coperti da SCIA? Entro quanto tempo si può contestare una SCIA prima che diventi definitiva?

A questi interrogativi risponde il TAR Lazio con la sentenza n. 14881 del 14 settembre 2026, che entra nel merito di un fenomeno tutt'altro che raro, la cantina trasformata in abitazione non con un unico intervento ma attraverso una serie di lavori separati che solo alla fine portano al cambio d'uso. Per i giudici la regolarità edilizia si misura sul risultato finale dei lavori e non sulla somma delle singole pratiche presentate al Comune.

Chi ha ricavato nel seminterrato un bagno, qualche stanza arredata e una scala interna può quindi ritrovarsi con quei locali di nuovo sotto la lente del Comune, anche se ogni intervento ha la sua pratica, anche se il Comune ha già archiviato più di un esposto e perfino se il tecnico incaricato dal giudice ha concluso che la destinazione d'uso non è cambiata.

Non ci si può più affidare, in sostanza, all'etichetta scritta nei moduli, che si tratti di lavanderia o di vano caldaia, quando lo stato dei luoghi racconta un'altra storia. La legge conserva al Comune i poteri di controllo anche dopo una SCIA; è la giurisprudenza a estenderli, a maggior ragione, alla CILA e a pretendere che guardino le opere nel loro insieme.

La pronuncia affronta, inoltre, altri due aspetti meritevoli di interesse, perché ricorda che il vicino che vuole contestare lavori coperti da una SCIA deve prima chiedere al Comune di intervenire e poi, se il Comune tace, rivolgersi al giudice, senza poter recuperare anni dopo ciò che non ha contestato in tempo, e perché esclude che chi presenta un esposto abbia diritto a un preavviso prima che la sua segnalazione venga archiviata.

Lavori nel seminterrato del vicino ed esposti al Comune: la vicenda

La vicenda trae origine da un villino condominiale costruito prima del 1940. La proprietaria dell'appartamento al primo piano ha presentato negli anni diversi esposti al Comune contro i lavori eseguiti dal 2017 nell'unità sottostante, tra piano rialzato e seminterrato, lamentando anche lesioni nel proprio appartamento.

Chiuse senza rilievi le verifiche del 2019 e del 2021, nel 2023 ha segnalato lavori sulla facciata e la trasformazione del seminterrato, in origine cantina, legnaia e ripostiglio, in un'abitazione collegata con una scala interna al piano rialzato della stessa unità. Dopo due sopralluoghi e le osservazioni della proprietaria, che dichiarava di usare i locali come lavanderia e ripostiglio, il Comune ha archiviato di nuovo, ritenendo le opere conformi ai titoli presentati negli anni.

Ricevuta l'archiviazione nel maggio 2024, dopo un accesso agli atti, la condomina l'ha impugnata lamentando il mancato preavviso e contestando due interventi. Il primo è un terrazzo con scala verso il giardino che, a suo dire, richiedeva un permesso di costruire anziché le SCIA in sanatoria presentate anni prima da una precedente proprietaria (lo strumento previsto allora dall'art. 37, comma 4, per regolarizzare opere eseguite senza SCIA o in difformità, abrogato nel 2024). Il secondo è il seminterrato, dove impianti, bagno, infissi e una scala a chiocciola aperta nel solaio avrebbero prodotto, letti insieme, un cambio d'uso verso la residenza coperto solo da CILA e SCIA e vietato dalla disciplina comunale.

Il Comune ha eccepito la tardività del ricorso e la mancata impugnazione dei rapporti precedenti. Il TAR ha disposto una verifica, affidando a un dipartimento universitario di ingegneria il compito di accertare natura e regolarità delle opere e gli eventuali rischi per la stabilità. Il verificatore ha escluso rischi per la

stabilità dell'edificio e ha concluso che i locali avevano cambiato funzione restando non residenziali, rilevando anche che il locale indicato come vano caldaia, privo di caldaia, era usato come cantina.

Quadro normativo di riferimento

Per comprendere la decisione dei giudici di primo grado è necessario inquadrare bene la normativa di riferimento. L'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) affida al Comune la vigilanza sulle opere edilizie e prevede che le violazioni siano accertate d'ufficio o su denuncia dei cittadini. La destinazione d'uso, ovvero la funzione a cui un locale è legittimamente adibito, è quella che risulta dai documenti che ne attestano lo stato legittimo (art. 9-bis, comma 1-bis). Il cambio d'uso è regolato dall'art. 23-ter, profondamente modificato dal Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa).

La CILA (art. 6-bis) è la comunicazione asseverata da un tecnico per gli interventi che non rientrano nell'edilizia libera, non richiedono permesso di costruire né SCIA e non toccano le strutture. La SCIA, regolata dall'art. 19 della Legge n. 241/1990, consente di iniziare subito i lavori; in edilizia il comma 6-bis concede al Comune 30 giorni per i controlli e tiene ferme vigilanza e sanzioni del Testo Unico Edilizia, mentre dopo quel termine si interviene solo alle condizioni dell'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies).

Per il comma 6-ter la SCIA non si impugna e chi si ritiene leso può solo sollecitare i controlli del Comune e, se l'amministrazione non risponde, proporre l'azione contro il silenzio dell'art. 31 del D.Lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo), entro un anno dalla scadenza del termine per provvedere. L'art. 10-bis della Legge n. 241/1990, infine, impone di comunicare in anticipo i motivi di un diniego, il c.d. preavviso di rigetto, nei procedimenti avviati su istanza di parte.

Cantina trasformata in abitazione: le opere vanno lette nel loro insieme

Alla luce di questo quadro, i giudici ritengono fondata la censura sul seminterrato e si discostano dalle conclusioni del verificatore. È la documentazione fotografica allegata alla stessa verifica a smentire l'assenza di trasformazione, perché mostra più ambienti, compreso un bagno, collegati all'abitazione da una scala interna, rifiniti, tinteggiati, con tende, impianti e arredi, elementi obiettivi sufficienti a ritenerli adibiti, nei fatti, a uso residenziale.

Non conta che i singoli interventi siano assistiti da due CILA e una SCIA, perché nessuna di quelle pratiche era stata presentata per cambiare la destinazione d'uso in senso abitativo, né sarebbe stata idonea a farlo. Le opere vanno considerate nel loro risultato complessivo e non in via atomistica, cioè pezzo per pezzo, come ha già affermato il Consiglio di Stato (sentenza n. 6722/2025) per lavori distribuiti su più SCIA ma rivolti a un unico scopo.

I poteri di vigilanza, che l'art. 19 fa salvi per la SCIA, valgono a maggior ragione, aggiunge il TAR, per la CILA usata fuori dal suo perimetro, e di fronte alla diffida del terzo il Comune ha l'obbligo di procedere alle verifiche, a differenza di quanto accade con l'autotutela, che resta discrezionale. L'archiviazione è quindi illegittima nella parte in cui ha escluso difformità nel seminterrato.

Come opporsi alla SCIA del vicino: la strada dell'art. 19, comma 6-ter

Diverso l'esito per il terrazzo, sul quale la censura è inammissibile. L'opera era stata regolarizzata con tre SCIA in sanatoria tra il 2017 e il 2018, e la condomina ne era a conoscenza da anni, come mostrano una sua richiesta di chiarimenti del 2018 e la perizia di parte del 2020.

Dopo la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 45/2019), osserva il TAR, la tutela del terzo passa ineludibilmente per la sollecitazione dei poteri di controllo del Comune e per l'azione contro l'eventuale silenzio. Esauriti i termini per la verifica ordinaria e per l'autotutela, il potere si consuma, la posizione di chi ha presentato la SCIA si consolida anche verso il terzo e l'interesse di quest'ultimo si estingue. Nel 2018 la condomina aveva chiesto al Comune di verificare la regolarità della SCIA, ma senza richiamare i poteri dell'art. 19, comma 6-ter, e senza mai rivolgersi al giudice, e negli ultimi esposti non aveva citato il terrazzo, per cui non può sostenere oggi che quelle SCIA fossero inidonee perché serviva un permesso di costruire.

Esposto per abuso edilizio archiviato: preavviso e termini per ricorrere

Infondata anche la censura sul preavviso di rigetto. Il procedimento di vigilanza, per il TAR, resta d'ufficio anche quando nasce da un esposto, perché esprime un potere doveroso e vincolato del Comune, mentre l'art. 10-bis riguarda i soli procedimenti a istanza di parte.

Il TAR respinge, d'altra parte, le eccezioni del Comune. La prova della tardività spetta a chi la eccepisce e il Comune non l'ha fornita, perché non ha prodotto la richiesta di accesso del dicembre 2023, mentre quella successiva era troppo generica per dimostrare che la condomina conoscesse già l'archiviazione; il termine di 60 giorni per ricorrere è quindi decorso dalla trasmissione degli atti nel maggio 2024, e l'archiviazione, frutto di nuovi sopralluoghi e di una nuova motivazione, poteva essere impugnata senza contestare anche i rapporti del 2019 e del 2021.

Analisi tecnica

Dal punto di vista tecnico, la sentenza sposta il baricentro della verifica dal fascicolo ai luoghi, dove un piano accessorio può rivelarsi, per rifiniture e arredi, l'estensione dell'abitazione. Letti insieme, poi, i due capi della sentenza suggeriscono una distinzione utile a chi prepara un esposto, anche se la pronuncia non la formula in questi termini. Sul terrazzo la condomina contestava la scelta stessa del titolo, e quella contestazione passa per l'art. 19, comma 6-ter; nel seminterrato denunciava un uso che nessun titolo aveva autorizzato, e lì la vigilanza del Comune resta pienamente esercitabile.

Va però segnato il limite della decisione, che non stabilisce quale titolo servisse per il cambio d'uso né si pronuncia sulla sanabilità dei locali, sul divieto comunale di abitare gli interrati o sulle altezze minime dei locali abitabili, profili rimessi alle successive valutazioni del Comune. Sul piano sistematico, e anche se la pronuncia non lo affronta, il Decreto Salva Casa, nel rendere più agevoli i cambi d'uso delle singole unità, ha rimesso alla legislazione regionale quelli delle unità al primo piano fuori terra e seminterrate e, per i cambi d'uso agevolati, ha richiesto almeno la SCIA anche quando le opere sarebbero da CILA (art. 23-ter, commi 1-quater e 1-quinquies).

Conclusioni operative

In conclusione, il TAR ha accolto in parte il ricorso, annullando l'archiviazione limitatamente al seminterrato e respingendolo per il resto, fatti salvi i successivi provvedimenti del Comune.

Dalla pronuncia discende, per il Comune, l'esigenza di sopralluoghi che guardino l'uso effettivo dei locali e, per il professionista che assevera una sequenza di pratiche, la consapevolezza che il frazionamento non protegge un risultato che nessuna di esse autorizza. Al condomino che si ritiene leso resta una strada precisa, fatta di una diffida che nomini opere e titoli e, se il Comune tace, dell'azione contro il silenzio, da esercitare, per i lavori coperti da SCIA, prima che il potere di controllo si consumi.

La decisione porta dentro il condominio il filone che rifiuta la lettura atomistica degli interventi edilizi. Una scala a chiocciola, un bagno e qualche mobile, presi uno per uno, non fanno una casa, ma messi insieme possono bastare a riaprire una pratica che il Comune aveva chiuso tre volte.

Cantina trasformata in abitazione: le domande più frequenti

Quando una cantina si considera trasformata in abitazione?

Per il TAR Lazio conta l'uso effettivo dei locali. Rifiniture, bagno, impianti, arredi e un collegamento interno con l'abitazione, valutati insieme, bastano a dimostrare l'uso residenziale anche se le pratiche parlano di lavanderia o deposito.

Come si contesta la SCIA presentata dal vicino di casa?

La SCIA non si impugna direttamente. Occorre sollecitare il Comune a esercitare i poteri di verifica previsti dall'art. 19, comma 6-ter, della Legge n. 241/1990 e, se l'amministrazione resta inerte, agire davanti al TAR contro il silenzio entro un anno dalla scadenza del termine per provvedere.

Chi presenta un esposto per abuso edilizio ha diritto al preavviso di archiviazione?

No. Il procedimento di vigilanza edilizia è d'ufficio anche quando nasce da un esposto, per cui non si applica il preavviso di rigetto, ma l'archiviazione si può impugnare entro 60 giorni da quando se ne ha piena conoscenza.