Cambio d’uso da produttivo a direzionale, niente ripristino ma conguaglio se avviene entro dieci anni

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 7670/2026) afferma che l’unificazione delle categorie produttiva e direzionale nell’art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 rende ammissibile il cambio d’uso ma non lo rende gratuito. Entro dieci anni dalla fine dei lavori il conguaglio dell’art. 19, comma 3, resta dovuto, il ritorno all’uso originario non lo cancella e, se la convenzione urbanistica lo prevede, il Comune può chiedere la monetizzazione degli standard mancanti.

di Redazione tecnica – 26.10.2026

Trasformare un capannone artigianale in uffici è un cambio di destinazione d’uso gratuito se resta nella stessa categoria? Se il Comune contesta il cambio d’uso, può ordinare il ripristino o chiedere gli oneri? E tornare agli usi artigianali basta a evitare di pagare la differenza?

La risposta arriva dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7670 del 21 ottobre 2026, che smonta l’idea secondo cui il cambio di destinazione d’uso da produttivo a direzionale, restando nella stessa categoria funzionale, sarebbe anche gratuito, perché un passaggio lecito sul piano urbanistico resta oneroso se avviene nei dieci anni dalla fine dei lavori. Chi possiede un immobile nato per l’artigianato e lo vede trasformato in uffici può ritrovarsi a pagare la quota sul costo di costruzione che a suo tempo non aveva versato e gli oneri calcolati sulla nuova funzione, anche se non è stata eseguita alcuna opera e anche se quei locali li ha dati in affitto a un’altra impresa.

Non ci si può appoggiare, quindi, all’unificazione delle categorie produttiva e direzionale per sostenere che il cambio non costi nulla. L’art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) dice se il passaggio è ammesso, e quando lo è non c’è nulla da ripristinare, mentre il prezzo lo fissa l’art. 19, comma 3.

Né basta tornare all’uso artigianale per cancellare la somma già maturata con il primo cambio; e neppure un esonero regionale dagli standard per i cambi interni alla stessa categoria mette automaticamente al riparo dalla monetizzazione, se il Comune o la convenzione urbanistica la prevedono.

Uffici in un complesso artigianale di zona D: la vicenda

Al centro della controversia c’è un compendio di due edifici collegati, realizzato in base a un piano di lottizzazione artigianale e commerciale e alla relativa convenzione urbanistica, che ammetteva destinazioni artigianali e commerciali, in un’area che il piano comunale colloca in zona D, a prevalente destinazione terziaria e commerciale. Gli edifici sono stati assentiti con un permesso di costruire del 2007 e nel 2017 una porzione è stata concessa in locazione a una società che svolge prevalentemente servizi di pulizia e sanificazione.

Nel 2019 un sopralluogo dei tecnici comunali ha accertato che quei locali erano utilizzati come uffici, con sale riunioni, archivi e reception. Il Comune ha quindi contestato il cambio d’uso da artigianale a direzionale, con aumento del carico urbanistico, e una diversa distribuzione dei tramezzi interni per la quale serviva la CILA. Con il provvedimento del 2020 ha rideterminato il contributo di costruzione di entrambi gli edifici sulla nuova destinazione, ha ricalcolato e monetizzato gli standard e ha applicato la sanzione per le opere interne, ingiungendo il pagamento di oltre 368 mila euro.

Per la proprietà il passaggio restava nella stessa categoria, gli uffici erano soltanto l’articolazione amministrativa di un’attività produttiva, il Comune avrebbe semmai dovuto ordinare il ripristino e la monetizzazione non poteva sostituire il reperimento delle aree. Il TAR Lombardia ha respinto il ricorso e la società ha proposto appello, richiamando anche la norma regionale che esonera dagli standard i cambi d’uso interni alla stessa categoria e, in una memoria successiva, le modifiche introdotte nel 2024 all’art. 23-ter. Nel frattempo il compendio è passato più volte di mano e, su richiesta del Comune, è stata chiamata in giudizio anche l’attuale proprietaria.

Cambio d’uso nella stessa categoria funzionale: cosa dicono gli artt. 23-ter e 19

L’art. 23-ter considera rilevante, salva diversa previsione delle leggi regionali, ogni utilizzo diverso da quello originario che assegni l’immobile a un’altra categoria funzionale, anche se non accompagnato da opere edilizie, e raggruppa in un’unica categoria, alla lettera b) del comma 1, le destinazioni produttiva e

direzionale. Il Decreto-Legge n. 69/2024 (Decreto Salva Casa), convertito dalla Legge n. 105/2024, ha aggiunto il comma 1-bis, che ammette sempre il cambio d'uso della singola unità all'interno della stessa categoria, ferma la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, e i commi 1-ter e 1-quater, che consentono il passaggio tra le categorie diverse dalla rurale per le singole unità poste nelle zone A, B e C del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, senza obbligo di nuovi standard ma con gli oneri di urbanizzazione secondaria, nei limiti della legislazione regionale.

L'art. 19, al comma 1, lega il permesso per costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali dirette alla trasformazione di beni e alla prestazione di servizi a un contributo pari all'incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle per il trattamento dei rifiuti e di quelle per la sistemazione dei luoghi, senza quota sul costo di costruzione. Il comma 2, per le costruzioni turistiche, commerciali, direzionali o destinate allo svolgimento di servizi, aggiunge agli oneri una quota non superiore al 10% del costo documentato di costruzione, stabilita dal consiglio comunale. Il comma 3 stabilisce che, se la destinazione viene comunque modificata nei dieci anni dall'ultimazione dei lavori, il contributo è dovuto nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione, calcolata al momento della variazione.

Da produttivo a direzionale senza opere: perché il conguaglio è dovuto per il Consiglio di Stato

I giudici partono dalla natura eccezionale del regime agevolato dell'art. 19, comma 1, che vale per i soli fabbricati destinati all'attività produttiva o strettamente asserviti al suo ciclo. Uffici e sale riunioni, anche dentro uno stabilimento, sono autonomamente utilizzabili e ricadono nel comma 2, e i servizi godono del favore solo se presuppongono, integrano o rendono possibile un'attività industriale o artigianale di trasformazione di beni. La pulizia e la sanificazione non lo sono e restano nel terziario, manca la prova di un nesso con un'attività produttiva svolta nello stesso compendio e, secondo un orientamento che i giudici richiamano, l'agevolazione spetta solo a chi usa direttamente l'immobile ed è titolare del titolo edilizio, presupposto che la locazione a un terzo esclude.

Sulla categoria unica, Palazzo Spada osserva che **un intervento urbanisticamente irrilevante non è, per ciò solo, gratuito**, perché l'art. 23-ter consente il mutamento ma non esenta dal contributo, che nasce dall'art. 19, comma 3, e opera per ogni variazione infradecennale, anche tra categorie omogenee. L'unificazione, ricordano i giudici richiamando un proprio precedente, vale ai soli fini dell'insediabilità e non del carico urbanistico e degli standard, e qui il piano comunale prevede categorie contributive diverse per le due funzioni.

Né rileva il Salva Casa, sopravvenuto al provvedimento (*tempus regit actum*), che al comma 1-bis fa salve le condizioni comunali, onerosità compresa, e ai commi 1-ter e 1-quater riguarda singole unità nelle zone A, B e C, non a più unità in zona D.

Il ripristino non si può ordinare, perché l'uso direzionale è ammesso e non costituisce abuso. L'art. 19, comma 3, prescinde dalle opere e fa rivivere la quota sul costo di costruzione non versata al rilascio del titolo, e il ritorno all'uso produttivo, pur consentito, non cancella gli effetti economici già prodotti né vale come ravvedimento operoso.

Sugli standard decide la convenzione, che consente il cambio d'uso solo previo reperimento delle aree o loro monetizzazione, a fronte di dotazioni dimensionate sulla destinazione artigianale. L'esonero regionale è, per i giudici, sopravvenuto e comunque non impedisce al Comune di prevedere la compensazione anche mediante monetizzazione, in linea con il Consiglio di Stato (sentenza n. 2414/2025). La monetizzazione al posto della cessione è legittima, perché nel comparto non risultano aree disponibili e la proprietà non ne ha mai proposte né indicate.

Cambio d'uso in un immobile produttivo: cosa deve verificare il tecnico

Sul piano tecnico la pronuncia invita a tenere separati due giudizi, quello sull'ammissibilità del cambio d'uso, che passa per l'art. 23-ter e per il piano, e quello sul suo costo, che dipende da quanto è stato versato al rilascio del titolo, dalla data di ultimazione dei lavori da cui decorre il decennio e dagli obblighi della convenzione. Sono i tre dati da ricostruire prima di insediare uffici in un immobile nato produttivo, o di affittarlo a chi lo farà.

Anche se la pronuncia non lo affronta, sul piano sistematico va ricordato che il comma 3 dell'art. 23-ter disciplina a parte il cambio d'uso di un intero immobile nella stessa categoria, salva diversa previsione regionale o comunale e previo titolo, per cui nei complessi produttivi occorre sapere se si opera sulla singola unità o sull'edificio (sul punto la guida LP all'art. 23-ter).

Cambio d’uso e conguaglio del contributo di costruzione: le conclusioni operative

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l’appello e ha confermato la legittimità dell’ingiunzione di pagamento.

Per chi possiede immobili produttivi, l’uso che il conduttore fa dei locali nel decennio dalla fine dei lavori diventa una questione economica del proprietario. Le obbligazioni della convenzione hanno natura reale e, come ricordano i giudici, vincolano in solido anche l’attuale proprietario, per cui chi compra un capannone convenzionato eredita i conti lasciati aperti dagli usi precedenti, un rischio che emerge spesso dopo il rogito, quando non si può più sistemare in via amichevole (sulla verifica preventiva, il volume «Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari»).

La pronuncia va letta accanto alla sentenza n. 7580/2026, che sul versante opposto ha escluso gli oneri per un cambio d’uso da alloggi di servizio a residenze in assenza di prova di un maggior carico urbanistico, perché in entrambi i casi il conto non dipende dall’etichetta della categoria. La categoria funzionale dice se la porta è aperta, non quanto costa attraversarla.

Cambio di destinazione d’uso nella stessa categoria: le domande più frequenti

Si pagano gli oneri per un cambio d’uso da produttivo a direzionale senza opere?

Sì, se il cambio avviene nei dieci anni dall’ultimazione dei lavori. Secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 7670/2026) l’art. 23-ter rende il passaggio ammissibile ma non esenta dal contributo, che l’art. 19, comma 3, impone nella misura massima corrispondente alla nuova destinazione anche senza opere e anche se le due funzioni appartengono alla stessa categoria.

Il Comune può ordinare il ripristino dell’uso artigianale?

No, se l’uso direzionale è ammesso dalla disciplina urbanistica, perché in quel caso non costituisce abuso. Resta però dovuto il conguaglio dell’art. 19, comma 3, che il successivo ritorno all’uso originario non cancella.

Gli uffici dentro un capannone artigianale godono del contributo agevolato?

No. Per il Consiglio di Stato uffici e sale riunioni, anche se si trovano dentro uno stabilimento e servono all’impresa, sono autonomamente utilizzabili e pagano anche la quota sul costo di costruzione. Il favore dell’art. 19, comma 1, resta ai fabbricati destinati alla produzione o strettamente asserviti al ciclo produttivo, e solo per chi li usa direttamente ed è titolare del titolo edilizio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*