

Destinazione d'uso legittima, contano i titoli edilizi e non il catasto

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 4620/2026) ribadisce che lo stato legittimo di un immobile, e con esso la destinazione d'uso, si ricostruisce sulla catena dei titoli edilizi. Categoria catastale, uso di fatto e disciplina regionale non bastano a trasformare in commerciale un locale rimasto a magazzino nei titoli.

di [Gianluca Oreto](#) – 20.07.2026

Nonostante i tentativi di semplificazione degli ultimi anni, **ricostruire lo stato legittimo di un immobile** assomiglia, nel lavoro quotidiano del tecnico, a rimettere insieme un mosaico con tessere che non combaciano. Tra titolo fondativo, condoni, sanatorie, titoli successivi, varianti, interventi parziali, archivi edilizi inaccessibili e titoli abilitativi andati perduti, la tentazione è quella di far parlare la documentazione più comoda anziché quella che conta.

Complici una "poco precisa" formulazione normativa contenuta nel comma 1-bis, art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) e una interpretazione poco lineare della giurisprudenza amministrativa – come nel caso del **rapporto con il condono edilizio** e dell'intervento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sul quale si discute ancora (le **Linee guida sul Salva Casa**) – esistono aspetti dello stato legittimo che, purtroppo, cambiano in funzione di chi deve "mettere a terra" la norma.

Su altri aspetti, invece, esiste una giurisprudenza consolidata sulla quale è sempre utile confrontarsi. È il caso della **sentenza n. 4620 dell'8 giugno 2026**, mediante la quale il Consiglio di Stato ribadisce che la destinazione d'uso di un locale non proviene dalla sua etichetta catastale o dal suo uso di fatto, ma dalla ricostruzione della catena dei titoli edilizi che hanno assentito costruzione e trasformazioni.

Il caso, un poliambulatorio in locali rimasti a magazzino

La vicenda nasce da un contrasto che riguarda una struttura sanitaria privata, la quale aveva insediato un poliambulatorio al piano terra di un fabbricato, in locali che sulla carta dei titoli erano rimasti un magazzino. Per quegli stessi locali il Comune aveva rilasciato una sanatoria sulla mancata rappresentazione grafica di alcuni impianti e aveva dato riscontro positivo alla segnalazione certificata per l'agibilità, in favore della società.

A impugnare quei provvedimenti sono stati il condominio e alcuni proprietari di unità nello stesso stabile. Il TAR Liguria ha dato loro ragione e ha annullato gli atti, muovendo da un rilievo semplice, ovvero che l'ultimo titolo utile, una concessione del 2002, aveva mutato la destinazione d'uso solo di alcune porzioni dell'edificio e aveva lasciato a magazzino proprio la parte finita sotto il poliambulatorio.

In appello le società hanno rimesso in campo, in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, sostenendo la natura meramente confermativa degli atti comunali. Nel merito hanno puntato su tre argomenti, e cioè la disciplina regionale che riserverebbe una funzione autonoma ai soli magazzini privati non funzionali ad altre attività, l'accatastamento storico dell'intero immobile in categoria D/8 e una precedente sanatoria edilizia del 1994 che avrebbe riguardato l'intera unità e non una sua porzione.

Stato legittimo e destinazione d'uso nel Testo Unico Edilizia

Per inquadrare la decisione dei giudici di Palazzo Spada bastano due istituti del Testo Unico Edilizia. L'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente all'epoca dei provvedimenti impugnati, lega lo stato legittimo dell'immobile al titolo che ne ha previsto o legittimato la costruzione e a quello che ha disciplinato l'ultimo intervento sull'intero fabbricato, integrati dai titoli parziali successivi. La stessa norma prevede che, per gli immobili realizzati quando il titolo non era richiesto, o quando esiste solo un principio di prova del titolo non più reperibile, lo stato legittimo si desuma dalle informazioni catastali di primo impianto e da altri documenti probanti. È qui, e solo qui, che il catasto entra a pieno titolo nella prova.

A chiudere il cerchio interviene l'art. 23-ter, comma 2, dello stesso Testo Unico, per cui la destinazione d'uso dell'immobile è quella stabilita proprio dalla documentazione dello stato legittimo. La regola vale nel testo vigente e valeva identica già prima del Decreto Salva Casa. Il titolo edilizio, in sostanza, è l'atto di nascita della destinazione, e il catasto ne è al più il certificato anagrafico, utile ma non costitutivo.

Perché il catasto non basta a provare la destinazione d'uso

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono che lo stato legittimo si ricostruisce attraverso la documentazione dei titoli edilizi legittimanti, avendo cura anche alla destinazione d'uso che ne risulta, con la conseguenza che la modifica della destinazione priva di apposito titolo resta illegittima. È il principio già affermato da Palazzo Spada in un proprio precedente (**Consiglio di Stato n. 5142/2025**), che la pronuncia richiama e conferma.

Da qui la sorte degli argomenti delle società. L'accatastamento storico in categoria D/8 e la disciplina regionale invocata non alterano la destinazione funzionale che emerge dai titoli in atti, tanto più in assenza di prova che quella porzione abbia acquisito nel tempo una diversa destinazione legittima. I dati catastali fotografano una situazione, ma non riscrivono la regola urbanistica scritta dal titolo. E la porzione mantenuta a magazzino in base alla concessione del 2002 è proprio quella poi trasformata in poliambulatorio, ben distinta dai negozi vicini.

Infondata è anche l'eccezione preliminare di inammissibilità. I provvedimenti comunali impugnati accedono a una nuova segnalazione e nascono da un'istruttoria autonoma rispetto agli atti annullati in precedenza, sicché il potere di reazione dei terzi non può dirsi esaurito.

Quando un magazzino è pertinenza di un negozio?

Dal punto di vista tecnico, il passaggio più utile riguarda il tentativo di far assorbire il magazzino nell'uso commerciale dei negozi vicini come sua pertinenza. I giudici lo escludono sul terreno dei fatti, perché manca la prova del collegamento funzionale e perché la sproporzione tra la vasta superficie a magazzino e la modesta consistenza dei negozi nega in radice i presupposti della pertinenza urbanistica, che vuole un bene accessorio ridotto sia in assoluto sia rispetto al principale. La pertinenza non è un contenitore elastico in cui far rientrare qualunque locale accessorio.

Va però isolato ciò che la pronuncia non stabilisce. La bocciatura degli argomenti delle società è nel merito, ma cade sull'onere della prova non assolto, perché non hanno dimostrato l'avvenuta acquisizione di un uso commerciale, non su un accertamento positivo di segno opposto. Restano inoltre fuori dalla decisione altri profili della stessa vicenda, affrontati in una distinta sentenza di primo grado e oggetto di appello ancora pendente, mentre l'appello incidentale del condominio e dei proprietari, proposto in via subordinata all'accoglimento di quello principale, non è esaminato nel merito e resta improcedibile.

Cosa cambia per le pratiche edilizie e le compravendite

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello delle società e confermato l'annullamento dei provvedimenti comunali, lasciando in piedi la lettura del primo grado sulla destinazione dei locali.

Il caso riguarda un poliambulatorio, ma la stessa cautela vale per il garage divenuto abitazione, il deposito usato come ufficio o il locale commerciale trasformato in studio, ogni volta che la funzione di fatto corre più veloce del titolo che dovrebbe reggerla.

Prima di ogni pratica ordinaria o in sanatoria, di ogni segnalazione di agibilità o cambio d'uso, la destinazione va ricostruita risalendo la catena dei titoli, porzione per porzione, senza affidarsi alla categoria catastale o all'uso consolidato. Vale anche quando l'amministrazione ha già rilasciato titoli o riscontri favorevoli sullo stesso intervento, perché l'affidamento del privato non si estende fino a coprire una destinazione che nessun titolo ha mai assentito.

La decisione si colloca in scia a un filone ormai fermo del Consiglio di Stato, che tiene distinti il piano urbanistico e quello catastale e nega al secondo la forza di sanare il primo. Le tessere del mosaico tornano a combaciare solo a una condizione, ripartire dal titolo che ha dato all'immobile la sua destinazione, e leggere il catasto per quello che è, un indizio e non una prova.

Domande frequenti su stato legittimo e destinazione d'uso

Il catasto prova la destinazione d'uso legittima?

No. La categoria catastale è al più un indizio e non sostituisce i titoli edilizi che hanno assentito costruzione, trasformazioni e destinazione. Assume valore sostitutivo solo per gli immobili realizzati quando il titolo non era richiesto o quando il titolo esiste ma non è più reperibile.

Un magazzino può valere come pertinenza di un negozio?

Solo se esiste una relazione funzionale stabile con il bene principale e una proporzione dimensionale con esso. Una superficie a magazzino molto più ampia dei negozi che dovrebbe servire esclude i presupposti della pertinenza urbanistica.

L'agibilità regolarizza una destinazione d'uso non assentita?

No. La segnalazione di agibilità non tiene luogo del titolo necessario al mutamento d'uso. Se la funzione non risulta legittimata dai titoli, il problema resta e va risolto con la procedura edilizia corretta.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*