

È previsto il silenzio-assenso nel cambio di destinazione d'uso?

Alfonsina Capone

*Il cambio di destinazione d'uso degli immobili è regolato dall'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia, che definisce diverse categorie funzionali. Il Consiglio di Stato, nella **sentenza n. 7664/2024**, ha chiarito che non sempre è applicabile il silenzio-assenso relativamente al cambio di destinazione d'uso.*

Categorie funzionali e normativa sul cambio di destinazione d'uso

La destinazione d'uso si riferisce alle diverse modalità in cui può essere impiegato l'immobile, e l'**art. 23-ter del [testo unico dell'edilizia](#)** ne definisce diverse categorie funzionali:

- residenziale;
- turistico-ricettiva;
- produttiva e direzionale;
- commerciale;
- rurale.

Con il [cambio della destinazione d'uso](#) si consente il passaggio da una categoria funzionale all'altra e di conseguenza l'iscrizione dell'unità (o subalterno) in una diversa categoria catastale.

Relativamente al cambio di destinazione d'uso il [decreto Salva Casa](#) ha introdotto di recente una serie di semplificazioni, in particolare è sempre consentito:

- **il cambio della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale;**
- **il cambio della destinazione d'uso tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale e commerciale, di una singola unità immobiliare in immobili ricompresi nelle zone A, B e C di cui all'art. 2 del DM 1444/1968 (o equipollenti secondo le leggi regionali in materia), cioè nei centri storici, nelle zone edificate e in quelle parzialmente edificate dei Comuni.**

Il cambio di destinazione può avvenire con o senza interventi sul costruito. Nella fattispecie, il **cambio di destinazione d'uso con opere** si viene a verificare quando un immobile subisce interventi di ristrutturazione o ampliamento per adattarlo a una nuova funzione, e quindi è fondamentale richiedere e ottenere i titoli abilitativi (permesso di costruire o SCIA) e i permessi opportuni dalle autorità competenti. Mentre per quanto concerne il **cambio di destinazione d'uso senza interventi edilizi** significativi, esso avviene quando si modifica l'utilizzo di un immobile senza apportare modifiche strutturali/architettoniche/impiantistiche. Per quest'ultimo caso occorre spesso richiedere soltanto le autorizzazioni per regolarizzare la nuova destinazione d'uso.

Per quanto concerne il **titolo abilitativo da richiedere** per il cambio di destinazione d'uso, è in linea di principio **possibile far riferimento agli articoli 10 e 22 del d.P.R. 380/2001**, i quali disciplinano gli interventi inerenti il permesso di costruire. **Con il cambio di destinazione d'uso subentra di fatto una variazione del**

carico urbanistico sulla zona interessata, rendendo quindi **necessaria** la presentazione e la successiva **autorizzazione di un permesso di costruire**. L'utilizzo di tale titolo abilitativo è previsto a prescindere se il cambio avvenga con o senza opere edilizie sul costruito. Diverse sentenze sono intervenute in tal senso e al momento la giurisprudenza è orientata nel distinguere due casistiche:

- cambio di destinazione **fra categorie funzionali diverse**, per il quale è sempre previsto il **permesso di costruire**;
- cambio **fra categorie omogenee**, per il quale è possibile il ricorso alla **SCIA**, ove si dimostra una trascurabile incidenza sul carico urbanistico.

Quando si parla di “**silenzio-assenso**” si indica la condizione per cui, in assenza di risposta da parte dell'autorità a una richiesta di autorizzazione e dopo per un determinato periodo fissato dalla normativa, la richiesta risulta implicitamente accolta.

Quindi il silenzio-assenso si attiva quando l'amministrazione comunale, nel periodo compreso tra la presentazione della pratica e l'inizio dei lavori, non comunica alcun diniego, confermando la validità della pratica. Non sempre però nel cambio di destinazione d'uso è consentito il silenzio-assenso, a chiarirlo è la **sentenza del Consiglio di Stato n. 7664/2024**.

Cambio di destinazione d'uso non forma alcun silenzio-assenso

Il Consiglio di Stato ha emesso una sentenza degna di nota con riferimento al ricorso presentato dal ricorrente che aveva impugnato la decisione del TAR della Lombardia. Quest'ultimo aveva respinto la richiesta della società ricorrente di cambiare la destinazione d'uso di un immobile da industriale a commerciale. Questa istanza era stata presentata nell'ottobre 2005, ma il Comune ha risposto solo nel 2007 con la richiesta di ulteriori documenti.

Nonostante l'integrazione documentale fosse stata completata nel 2009, il richiedente non ha dato seguito alla richiesta di permesso di costruire. Solo nel 2016 il committente ha comunicato che nell'unità immobiliare era stata avviata un'attività commerciale, alla quale il comune ha dato risposta, richiedendo il pagamento degli oneri di urbanizzazione per un importo di oltre 140.000 euro.

Il TAR ha deciso che sull'istanza di cambio di destinazione d'uso non si era formato alcun assenso da parte dell'amministrazione comunale mentre il ricorrente, nel suo appello, sostiene invece che la richiesta avrebbe dovuto considerarsi valida e accettata sulla base delle leggi regionali vigenti. L'appellante basa il suo ricorso sull'art. 52 comma 2, della legge regionale della Lombardia n. 12/2005, dove si stabilisce che i mutamenti di destinazione d'uso non richiedenti opere edilizie sono soggetti esclusivamente a comunicazione preventiva al Comune. Il TAR ha però ritenuto che l'istanza del ricorrente fosse in realtà configurabile come equipollente alla richiesta di un vero e proprio permesso di costruire, determinando così l'impossibilità di considerare un **silenzio-assenso**.

Inoltre, l'art. 52 comma 3 della stessa legge stabilisce che qualora la destinazione d'uso venga modificata senza opere nei dieci anni dall'ultimazione dei lavori, il soggetto interessato deve pagare eventuali conguagli sugli oneri di urbanizzazione.

Il Consiglio di Stato ha, a sua volta, respinto l'appello del ricorrente, confermando l'interpretazione del TAR e chiarendo che la natura della richiesta di cambio di destinazione d'uso non è assoggettabile alla procedura di silenzio-assenso e che gli oneri richiesti dal Comune sono di conseguenza legittimi.

Questa sentenza evidenzia l'importanza della corretta interpretazione delle normative urbanistiche, ivi comprese le procedure connesse al silenzio-assenso e al silenzio-diniego, e del rispetto del testo unico

dell'edilizia per quanto concerne l'utilizzo del legittimo titolo abilitativo connesso ai vari interventi edilizi previsti.