

Riflessioni sulla nuova disciplina regionale del mutamento di destinazione d'uso edilizio

Il nuovo art. 42-bis, L.R. 11/2004 introdotto dall'art. 22, L.R. 6/2025

di Domenico Chinello [*]

1. Premessa.

Una quindicina di giorni fa, è stata pubblicata sul BUR la legge 20 maggio 2025 n. 6, con la quale la Regione Veneto è intervenuta ad adeguare la normativa regionale in una serie di materie disparate, che vanno dalla navigazione interna ai trasporti, dall'edilizia residenziale pubblica alle procedure di SUAP, dall'ambiente alla difesa del suolo e varie altre, ivi compreso il governo del territorio.

All'interno di quest'ultimo ambito, il Consiglio regionale ha sostituito l'art. 42-*bis* della L.R. 11/2004, che disciplina le destinazioni d'uso degli edifici ed il relativo mutamento [1].

La nuova norma – in tutta evidenza – si pone l'obiettivo di adeguare la disciplina regionale all'attuale disposizione statale di cui all'art. 23-*ter* del T.U. Edilizia, per come profondamente innovata dal Decreto “Salva Casa” D.L. 69/2024 e dalla successiva Legge di conversione n. 105/2024.

Il nuovo art. 42-*bis* regionale risulta piuttosto lungo e articolato e – ad una prima ed affrettata lettura – potrebbe sembrare che reintroduca, nella disciplina del mutamento di destinazione d'uso, tutta una serie di limitazioni/condizioni/prescrizioni, che la recente norma statale aveva invece eliminato.

Mi riferisco, per esempio, all'inciso «*Fermi restando i limiti e le condizioni stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali in relazione a specifiche zone o destinazioni d'uso ovvero con riguardo a specifici immobili,...*» che costituisce la premessa sia del comma 4 che del successivo comma 5.

Ma lo stesso può dirsi con riguardo al comma 8, il quale sembrerebbe subordinare ogni ipotesi di mutamento di destinazione d'uso fra le varie categorie funzionali al versamento del maggior contributo di costruzione (eventualmente dovuto rispetto alla destinazione precedente) e al reperimento degli *standards* minimi di legge.

In realtà, si impone una lettura un po' più attenta della nuova norma regionale, che non può prescindere dal confronto/coordinamento con l'art. 23-*ter* del Testo Unico statale.

[*] avvocato amministrativista del Foro di Venezia.

¹ Più specificamente, l'art. 22 della nuova L.R. 6/2025 ha riscritto *in toto* la norma di cui all'art. 42-*bis* della legge urbanistica veneta, in precedenza inserito dall'art. 5 della L.R. 19/2021, c.d. “Veneto cantiere veloce”.

Merita, infatti, ricordare che il governo del territorio costituisce materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117 della nostra Carta fondamentale, e che, quindi, *«Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico»* (cfr. art. 2, d.P.R. 380/2001), con l'ulteriore corollario che le disposizioni, anche di dettaglio, del citato Testo Unico *«attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi»* (sempre art. 2 citato del d.P.R. 380/2001).

Ciò detto, in via generale, è appena il caso di ribadire che l'art. 23-ter del Testo Unico in materia edilizia – nel liberalizzare in maniera significativa il mutamento di destinazione d'uso degli edifici – detta disposizioni di principio, tant'è vero che il terzo comma della citata norma statale così espressamente recita: *«Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione»*.

Anzi, a dirla tutta, l'art. 23-ter del d.P.R. 380/2001 è forse l'unica norma del Testo Unico a chiarire in maniera esplicita che reca disposizioni di principio.

Ergo, così inquadrata la portata della norma statale sul mutamento di destinazione d'uso degli immobili, si tratta di “leggere” ora il nuovo art. 42-bis regionale alla luce dei principi dettati a livello nazionale.

Di qui, senza alcuna pretesa di completezza, si intende fornire dei primi spunti di riflessione in ordine alla rinnovata disciplina della Regione Veneto, in attesa che l'applicazione pratica della nuova norma ne faccia emergere gli aspetti innovativi e gli eventuali profili di criticità.

2. L'elencazione delle diverse categorie funzionali e l'attività di logistica.

Il primo comma del riscritto art. 42-bis, L.R. 11/2004, reca l'elenco delle diverse categorie funzionali: sono sostanzialmente le medesime di cui alla norma statale, con l'aggiunta della destinazione a e-commerce, equiparata a quella commerciale *tout court*.

La differenza sostanziale è che, nel Testo Unico statale, la destinazione produttiva e quella direzionale rientrano all'interno di un'unica categoria funzionale, ragion per cui il mutamento d'uso di una singola unità immobiliare dall'una all'altra (da produttiva a direzionale e viceversa) costituisce un'ipotesi del c.d. cambio d'uso “orizzontale”, sempre ammesso dal comma 1-bis dell'art. 23-ter, in qualsiasi zona urbanistica ricada l'immobile di cui trattasi. Per esempio, una unità immobiliare ad uso produttivo, in zona D), può liberamente transitare alla destinazione d'uso direzionale senza limite alcuno, salvo il rispetto delle normative di settore.

A livello regionale veneto, invece, la destinazione d'uso produttiva (lett. c) e quella

direzionale (lett. d) fanno parte di due categorie funzionali diverse [2], cosicché transitare dall'una all'altra costituisce un'ipotesi di c.d. cambio d'uso "verticale", disciplinato dal comma 5 del nuovo art. 42-*bis*. Tale disposizione, però, liberalizza il mutamento d'uso solo all'interno delle zone urbanistiche A), B) e C), ragion per cui una unità immobiliare ad uso produttivo, in zona D), forse non potrebbe transitare liberamente alla destinazione d'uso direzionale, laddove per "liberamente" si intende l'assenza di condizioni e limiti stabilita a livello nazionale.

Ebbene, se la liberalizzazione di cui al comma 1-*bis* dell'art. 23-*ter* statale costituisce disposizione di principio, può dirsi che tale principio risulta violato – o, quantomeno, depotenziato – dalla norma regionale?

Qualche perplessità, in effetti, potrebbe sorgere.

Del tutto condivisibile appare, invece, il secondo comma, che introduce una disciplina espressa dell'attività logistica.

È noto, infatti, che la logistica può costituire una sorta di attività accessoria sia dell'attività commerciale, sia di quella produttiva-industriale. Di qui, in mancanza di una definizione normativa specifica, si poneva il dubbio, nella prassi, circa la destinazione d'uso degli edifici dedicati allo svolgimento di tale attività, diversa essendo l'incidenza sul carico urbanistico.

La giurisprudenza, nel corso degli anni, aveva spesso affrontato il tema, fornendo tuttavia interpretazioni ondivaghe [3].

Secondo una prima impostazione – ad oggi minoritaria – l'uso di un edificio per attività di logistica sarebbe da qualificare sempre come produttivo, costituendo l'attività di immagazzinamento e gestione dei flussi di merci un'attività di produzione di servizi, ovvero – anche nel caso sia funzionale ad un'attività commerciale – il segmento finale dell'attività produttiva, dopo la quale soltanto avviene la distribuzione [4].

Più di recente, invece, la giurisprudenza amministrativa è venuta a chiarire che «*In caso di destinazione di un immobile a una funzione non declinata in maniera esplicita nello strumento urbanistico, ne può essere ammessa la compatibilità con una o più delle categorie tipizzate, purché se ne valuti l'impatto in termini di carico urbanistico. In particolare, la*

² Ad onor del vero, le categorie funzionali previste dalla nuova norma regionale sono tutte singole. Non esiste, cioè, una categoria funzionale che contempli due differenti destinazioni d'uso, tranne quella della lettera e), che prevede la destinazione commerciale (classica) e di e-commerce, ma paiono sostanzialmente analoghe. Di qui, non risulta semplice ipotizzare dei mutamenti di destinazione d'uso "orizzontale": un esempio potrebbe essere la trasformazione di un appartamento da abitazione a casa vacanze, che dovrebbe sempre rimanere all'interno della categoria funzionale "a) residenziale". È chiaro, però, che non si tratta di un vero mutamento di destinazione d'uso, come può essere quello contemplato dalla lettera b) dell'art. 23-*ter* statale, il quale – com'è noto – contempla, all'interno della medesima categoria funzionale, due destinazioni d'uso assai diverse, ossia quella produttiva e quella direzionale.

³ Per un riepilogo delle diverse posizioni giurisprudenziali, si veda la parte motiva della pronuncia T.A.R. Veneto, sez. II, 16 febbraio 2022, n. 310 e i precedenti ivi richiamati.

⁴ Cfr., per esempio, la sentenza Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2016, n. 263; a anche la più risalente Cons. Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 583.

destinazione a “logistica” va assimilata alla destinazione d’uso dell’immobile che ospita quella cui è strumentale, che non necessariamente si identifica nella categoria commerciale, giusta il contenuto poliedrico della stessa» [5].

Di qui, secondo l’interpretazione oggi prevalente, la logistica può costituire una sub-funzione sia dell’attività commerciale che di quella produttiva-industriale, ragion per cui, per definire la destinazione d’uso dell’edificio, ove essa si svolge, occorre aver riguardo all’attività principale alla quale essa accede, che ne determina inscindibilmente l’incidenza sul carico urbanistico [6].

Con la novella in esame, il Legislatore regionale sembra aver inteso adeguarsi all’interpretazione maggioritaria della giurisprudenza in materia, fornendo una qualificazione *ad hoc*: «2. L’attività di logistica è assimilata alla categoria funzionale produttiva di cui alla lettera c) del comma 1, se collegata ad una specifica attività produttiva o quando sia svolta come autonoma attività di servizio al pubblico non avente carattere commerciale; è assimilata all’attività commerciale in tutti gli altri casi».

3. Il richiamo ai limiti e alle condizioni stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali.

Nella nuova disciplina regionale, i commi 4 e 5 dell’art. 42-*bis* L.R. 11/2004 rispecchiano, a grandi linee – e rispettivamente – i commi 1-*bis* (mutamento d’uso orizzontale) e 1-*ter* (mutamento d’uso verticale) dell’art. 23-*ter* statale.

Tuttavia, le due disposizioni della norma nazionale hanno liberalizzato *in toto* i previsti cambi di destinazione d’uso, superando a pie’ pari le limitazioni, le condizioni e le prescrizioni dei singoli strumenti urbanistici comunali e facendo salva solo la possibilità – per i Comuni – di fissare, in futuro, specifiche e motivate condizioni.

E quelle previste dal citato art. 23-*ter* del Testo Unico – come abbiamo visto più sopra – costituiscono disposizioni di principio.

Al contrario – come accennato in premessa – l’*incipit* dei commi 4 e 5 della nuova disciplina regionale è il seguente: «*Fermi restando i limiti e le condizioni stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali in relazione a specifiche zone o destinazioni d’uso ovvero con riguardo a specifici immobili,...*».

Ciò detto, può sostenersi che la nuova norma regionale abbia, ora, rimesso in pista *sic et simpliciter* tutte le limitazioni, i divieti e le prescrizioni già vigenti, rinvenibili nello strumento urbanistico di ciascun Comune?

La risposta – a modesto avviso di chi scrive – dovrebbe essere negativa. E ciò sotto

⁵ Così la decisione Cons. Stato, sez. II, 27 giugno 2022, n. 5297.

⁶ Si vedano, per esempio, Cons. Stato, sez. II, 27 ottobre 2021, n. 7193 e Cons. Stato, sez. II, 5 maggio 2021, n. 3512.

diversi profili.

Invero, l'inciso dianzi citato – formulato, forse, in maniera non del tutto felice – sembra far salve, dal punto di vista letterale, non tanto le generali e generiche previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali vigenti, ma solo i limiti e le condizioni che siano (stati) previsti in maniera puntuale, con riferimento ad aree specifiche, a destinazioni d'uso altrettanto specifiche e a specifici edifici.

Il richiamo, cioè, alla “specificità” delle previsioni comunali fatte salve pare ricondurre non tanto alle previsioni generalizzate già vigenti in ciascun Comune, ma piuttosto alle “*specifiche condizioni*” previste dalla normativa statale (si vedano – come detto – i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* dell'art. 23-*ter*, d.P.R. 380/2001) e che gli Enti locali sono facoltizzati ad approvare.

Ma, al di là dell'interpretazione letterale, merita richiamare l'attenzione sui possibili profili di incostituzionalità che potrebbero affliggere la nuova norma regionale, ove si dovesse propendere per una lettura interpretativa in contrasto con i principi di cui all'art. 23-*ter* statale.

Se la liberalizzazione del cambio d'uso edilizio costituisce un nuovo “principio” della normativa di settore, va da sé che una legge regionale non vi si può porre legittimamente in conflitto, pena il rischio di incostituzionalità per contrasto con l'art. 117 Cost.

In quest'ottica dovrebbe, quindi, prevalere un'interpretazione dei commi 4 e 5 del nuovo art. 42-*bis* regionale, tale da renderli rispettosi dei principi statali in materia.

È noto, infatti, che, fra più “letture” possibili di una norma, deve privilegiarsi quella che la rende efficace e concretamente applicabile e non già un'interpretazione che ne comporti la possibile incostituzionalità.

In quest'ottica, pare che il testo letterale delle nuove disposizioni regionali – laddove, appunto, richiama la “specificità” delle previsioni comunali fatte salve – possa consentirne un'interpretazione coerente con la liberalizzazione del mutamento d'uso introdotta, a livello statale, dal Decreto Salva casa.

4. Necessità di una variante *ad hoc* per fissare specifiche condizioni.

A questo proposito, pare doversi confermare che i Comuni, al fine di contenere, o – meglio – “governare”, il mutamento d'uso liberalizzato dalla disciplina statale, debbano procedere ad adottare nuove disposizioni normative, non potendo pensare di applicare *sic et simpliciter* i divieti, le condizioni e le prescrizioni precedenti al Decreto “Salva Casa” [7].

⁷ Giusto quanto condivisibilmente precisato anche nelle recenti Linee Guida del MIT, al punto D.2.1.1., «*le condizioni dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23-ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute*». Per lo stesso motivo, l'inciso contenuto nel comma 12 del nuovo art. 42-*bis* regionale –

Gli strumenti urbanistici comunali, nel *«fissare specifiche condizioni»*, potranno prevedere misure di contingentamento delle richieste di cambio di destinazione d'uso, anche reintroducendo verosimilmente obblighi prima previsti in via generale (per esempio, il reperimento di aree a servizi, o la dotazione minima di parcheggi), ma potranno farlo non più in via astratta e generalizzata, bensì magari per determinate zone del proprio territorio, o con riguardo a specifici immobili, congruamente motivando sulle ragioni della scelta.

Come precisato anche dalle Linee Guida del M.I.T. al D.L. 69/2024 – che appaiono, sul punto, condivisibili – *«nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, la facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Invero, il legislatore statale esprime un chiaro favor per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso, nella consapevolezza, però, dell'esigenza di consentire i necessari adattamenti al modello regolatorio delineato dalla riforma al fine di poter considerare le specificità del contesto urbano di riferimento. Ne deriva che le condizioni fissate dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica. Pertanto, le "specifiche condizioni" potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame»*.

Per non parlare della possibilità – per gli Enti locali – di limitare il cambio d'uso verticale, ammettendo solo *«la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile»*, giusta la facoltà espressamente consentita dal Legislatore statale, nel comma 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del Testo Unico.

Di qui, l'innegabile opportunità, per i Comuni, di intervenire sul proprio strumento urbanistico, per meglio regolamentare la liberalizzazione statale del mutamento di destinazione d'uso e preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio, oltre che una equilibrata distribuzione dei carichi insediativi.

5. Le prescrizioni del comma 8 della nuova norma regionale e l'immediato *dietro-front* del successivo comma 9.

Il comma 8 del nuovo art. 42-*bis* regionale prevede, in via generale, che *«Il mutamento*

laddove sembra stabilire che il cambio d'uso verticale debba essere *«realizzato nel rispetto della disciplina dello strumento urbanistico»* – non può essere ragionevolmente interpretata nel senso di far salve tutte le limitazioni e prescrizioni già vigenti nei singoli strumenti urbanistici degli Enti locali.

della destinazione d'uso tra le categorie funzionali del comma 1 è subordinato:

a) al versamento del maggior contributo di costruzione eventualmente dovuto rispetto all'uso precedente;

b) al reperimento degli standard minimi previsti dalla legge o dallo strumento urbanistico per la nuova destinazione, salva la possibilità di monetizzazione qualora il comune accerti l'impossibilità di reperimento degli spazi per le ulteriori eventuali dotazioni necessarie a seguito della diversa destinazione d'uso. I relativi proventi sono vincolati alla realizzazione delle dotazioni mancanti su aree idonee esistenti nelle adiacenze immediate, con particolare riferimento ai parcheggi e al verde o su aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con il sistema di trasporto pubblico».

A prima vista, cioè, parrebbe che tale disposizione regionale abbia reintrodotta – in via generale per tutte le ipotesi di mutamento di destinazione d'uso –, l'obbligo di pagamento di ulteriori contributi e il reperimento di aree a *standards*, che sono stati esclusi dal comma 1-*quater* dell'art. 23-*ter* del Testo Unico statale.

Così però non è, in quanto il successivo comma 9 dell'art. 42-*bis* regionale precisa subito che «*Quanto previsto dal comma 8 non si applica agli interventi di cui al comma 4. Allo stesso modo, le disposizioni del comma 8 non si applicano agli interventi di cui ai commi da 5 a 7, ma rimane fermo in tal caso l'obbligo del pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, salvo che i piani e i regolamenti comunali non dispongano diversamente*».

Ergo, il mutamento di destinazione d'uso orizzontale di cui al comma 4 (corrispondente, più o meno, al comma 1-*bis* della norma statale, ma con una portata più ampia, dato che riguarda non solo le singole unità immobiliari, ma anche interi immobili) resta libero e sempre consentito e così pure il mutamento di destinazione d'uso verticale di cui al comma 5 della disposizione regionale (corrispondente sostanzialmente al comma 1-*ter* dell'art. 23-*ter* statale) a, senza gli obblighi ulteriori di cui al comma 8 della nuova disposizione regionale [8].

Anche l'inciso del comma 9 «*salvo che i piani e i regolamenti comunali non dispongano*

⁸ Resta da capire a quali – limitate – ipotesi si applicano, dunque, le prescrizioni del nuovo comma 8. Risultando esclusi gli interventi di cui al comma 4, è chiaro che il comma 8 non può applicarsi ad alcun mutamento d'uso orizzontale, sia esso riferito ad una singola unità immobiliare, o ad un intero edificio.

Considerando, poi, l'esclusione degli interventi disciplinati dal comma 5, consegue che le prescrizioni di cui al comma 8 si applicano a tutti i cambi di destinazione d'uso residuali: ossia i mutamenti d'uso verticale relativi:

- a interi edifici, a prescindere dalla zona urbanistica in cui ricadono;
- alle singole unità immobiliari fuori dalle zone A), B) e C);
- alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra, che non rientrino nella disciplina “liberalizzante” del comma 6;
- alle unità immobiliari seminterrate, il cui cambio d'uso sia eventualmente ammesso e regolato dagli strumenti urbanistici comunali.

diversamente» deve ragionevolmente leggersi – per quanto già visto sopra – in coerenza con la disposizione statale di principio, ossia in conformità alla previsione che tiene ferma *«la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni»*, e non già come un richiamo generalizzato e tutte le limitazioni e prescrizioni rinvenibili nello strumento urbanistico di ciascun Ente locale.

Anzi, tale inciso pare collegato alla precedente disposizione secondo cui *«rimane fermo in tal caso l'obbligo del pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria»* (che rappresenta un versamento ammesso dalla normativa nazionale), e potrebbe voler dire che gli strumenti urbanistici locali potrebbero disporre diversamente, nel senso che non siano dovuti neppure gli oneri di urbanizzazione secondaria.

6. Il mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

I commi 6 e 7 del nuovo art. 42-*bis* regionale recano una disciplina più dettagliata del mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra, in parziale attuazione della previsione statale contenuta nel comma 1-*quater* dell'art. 23-*ter*, d.P.R. 380/2001.

Si può parlare di attuazione parziale, perché la norma statale – com'è noto – così stabilisce: *«Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate»*. Sulla necessità, poi, che siano le Regioni a legiferare sul punto, si è già espressa, peraltro, anche la giurisprudenza amministrativa, con una recente decisione del T.A.R. Lazio [9].

La Regione Veneto ha, tuttavia, scelto di disciplinare il mutamento d'uso liberalizzato solamente con riguardo alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra – ammettendolo soltanto nelle zone e negli edifici all'uopo specificamente individuati da ciascun Comune, nel

⁹ Con la sentenza T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, 29 aprile 2025, n. 8313, i Giudici capitolini si sono pronunciati su un caso di mutamento di destinazione d'uso – completamente senza titolo – da magazzino a residenziale, mediante la suddivisione di un locale seminterrato, in quattro distinti ambienti. A tal proposito, il T.A.R. ha sentenziato: *«- per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate, il comma 1-quater, ultimo periodo, del richiamato art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 attribuisce il compito di disciplinare il mutamento di destinazione d'uso "verticale" alla legislazione regionale, ...; - in assenza di tale disciplina regionale e delle conseguenti previsioni degli strumenti urbanistici comunali, le quali, in sostanza, per questo aspetto, hanno la finalità di consentire la piena operatività della nuova disciplina di semplificazione dettata dalla legge statale anche con riferimento alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate ..., il mutamento di destinazione d'uso posto in essere dal ricorrente doveva, pertanto, considerarsi soggetto al permesso di costruire, come ritenuto dal Comune resistente, con conseguente doverosità della sanzione demolitoria»*.

proprio Piano degli Interventi, in coerenza con eventuali programmi o piani di riqualificazione urbana e sociale, con particolare riferimento ad aree degradate o in disuso da rivitalizzare –, nulla prevedendo, invece, con riguardo ai locali seminterrati.

Ergo, per quest'ultima tipologia di unità immobiliari, possono prospettarsi due possibili soluzioni interpretative:

- la norma statale ha delegato le Regioni a disciplinare il mutamento di destinazione d'uso dei locali seminterrati, e, finché la Regione non detterà una disciplina specifica, nessun cambio d'uso di queste unità sarà ammissibile, a prescindere da eventuali disposizioni locali rinvenibili negli strumenti urbanistici dei singoli Comuni; oppure
- la norma statale ha, bensì, delegato le Regioni a disciplinare il cambio d'uso dei locali seminterrati, ma al solo fine di eventualmente estendervi la liberalizzazione prevista per le unità immobiliari dal secondo livello fuori terra in su, cosicché, in mancanza di una disciplina regionale “liberalizzante”, continueranno a trovare applicazione le disposizioni in materia eventualmente rinvenibili negli strumenti urbanistici locali.

A sommeso avviso di chi scrive, questa seconda interpretazione pare preferibile, perché il nuovo art. 23-ter del Testo Unico nazionale è, comunque, una disposizione di semplificazione e liberalizzazione e non pare coerente con la *ratio* della norma attribuirle una portata riduttiva, sia pur solo con riguardo ai locali seminterrati.

7. I titoli edilizi necessari.

Com'è ormai noto, il nuovo comma 1-*quinquies* dell'art. 23-ter del Testo Unico statale individua i titoli abilitativi necessari per assentire il mutamento di destinazione d'uso degli edifici:

- i cambi d'uso senza opere, previsti dalla nuova legge “Salva Casa”, sono assentiti con S.C.I.A. semplice;
- se, invece, vi sono opere edilizie da realizzare, bisogna qualificare l'intervento secondo le regole del Testo Unico d.P.R. 380/2001, e usare il titolo previsto per quelle opere;
- se, tuttavia, siamo in presenza di uno degli interventi residuali, teoricamente assoggettabili a C.I.L.A. dall'art. 6-*bis* del medesimo Testo Unico, è necessaria sempre e comunque la S.C.I.A.

Ne consegue che, a livello di normativa statale, la S.C.I.A. rappresenta il titolo edilizio minimo per poter effettuare un cambio di destinazione d'uso.

Per inciso, merita ricordare che la versione del comma 1-*quinquies* varata con il Decreto legge n. 69/2024, dopo aver previsto la S.C.I.A. quale titolo necessario per i mutamenti d'uso senza opere, precisava che restavano ferme le eventuali leggi regionali più favorevoli, ma tale previsione è stata soppressa in sede di conversione. Tuttavia, nel comma 3 del medesimo art.

23-ter, la Legge di conversione n. 105/2024 ha precisato, in linea generale, che le regioni sono tenute ad adeguarsi ai nuovi principi statali sulla liberalizzazione del mutamento d'uso, «*salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione*».

Su tale argomento, quindi, la Regione Veneto è intervenuta a dettare una disciplina più dettagliata e ulteriormente semplificatoria, rinvenibile nei commi 10, 11 e 12 del nuovo art. 42-bis, L.R. 11/2004.

In particolare, il regime regionale risulta essere il seguente:

- il mutamento di destinazione d'uso orizzontale (ossia all'interno della stessa categoria funzionale), ove realizzato senza opere, sulla singola unità immobiliare, è libero e non richiede alcun titolo abilitativo, potendo essere comunicato al Comune in qualunque momento senza particolari formalità (comma 10);
- il cambio d'uso orizzontale, pur senza opere, quando incide però su un intero immobile, è sempre soggetto alla SCIA (come da combinato disposto dei commi 11 e 12);
- il mutamento di destinazione d'uso verticale (ossia fra l'una e l'altra delle diverse categorie funzionali), è assoggettato a S.C.I.A., se attuato senza opere edilizie;
- se, poi, è attuato senza opere, all'interno della stessa unità immobiliare e per una superficie lorda di pavimento fino a 250 metri quadrati, è sufficiente la C.I.L.A., ex art. 6-bis, d.P.R. 380/2001 ^[10];
- qualora, invece, il mutamento di destinazione d'uso verticale sia connesso ad opere edilizie, ecco che l'intervento è subordinato al titolo edilizio richiesto per le opere medesime.

In buona sostanza, la più articolata disciplina veneta appare ampiamente giustificata dalla previsione della norma statale che rinvia alle Regioni per eventuali ulteriori livelli di semplificazione.

Mirano (VE), 5 giugno 2025

per www.italiaius.it

¹⁰ Di fatto, la Regione ha confermato la particolare ipotesi assoggettata a C.I.L.A., già prevista nel comma 3, lett. c), rinvenibile nella precedente formulazione del medesimo art. 42-bis della L.R. 11/2004.