INEFFICACIA ORIGINARIA DELLA SCIA ALTERNATIVA AL PERMESSO DI COSTRUIRE PER INTERVENTI SOGGETTI A PIANIFICAZIONE ATTUATIVA AI SENSI DELL'ART. 41QUINQUIES DELLA L. N. 1150/1942

Il 1° ottobre 2026, il T.A.R. Lombardia – Milano ha pubblicato la sentenza n. 4411, avente ad oggetto l'impugnazione di un provvedimento adottato dal Comune di Milano nel 2024 e recante l'ordine di non eseguire le opere oggetto di una Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire, presentata nel 2022, ai sensi dell'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 e relativa a un intervento qualificato dal segnalante come ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), del medesimo decreto.

1. La vicenda fattuale

La ricorrente aveva presentato in data 13 maggio 2022 una SCIA alternativa al permesso di costruire *ex* art. 23 d.P.R. n. 380/2001 per un intervento qualificato come ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione. Il progetto prevedeva la demolizione di un edificio di 8 piani fuori terra - singolo corpo di fabbrica, destinazione residenziale/ricettiva - e la ricostruzione di una torre di ventidue piani, con altezza massima di 82,58 metri, tre piani interrati, sagoma, sedime, prospetti e caratteristiche planivolumetriche integralmente diversi dall'esistente.

La vicenda si inserisce nel contesto dell'adozione, da parte del Comune, della Deliberazione della Giunta comunale di Milano n. 199/2024 e delle Disposizioni di Servizio nn. 3 e 4 del 2024, con cui l'ente ha dettato nuovi indirizzi operativi, prevedendo la riclassificazione di alcuni interventi di demolizione e ricostruzione come nuova costruzione e l'assoggettamento a piano attuativo di interventi eccedenti determinati parametri dimensionali.

Con il provvedimento oggetto di gravame, il Comune aveva ordinato alla ricorrente di non eseguire i lavori, ritenendo la SCIA "*inammissibile e priva di efficacia*" e riqualificando l'intervento come nuova costruzione da assoggettare a pianificazione attuativa sulla base delle citate disposizioni di servizio.

La ricorrente aveva, pertanto, adito il T.A.R., domandando l'annullamento, previa sospensione cautelare, dell'ordine emesso dal Comune e degli atti ad esso presupposti - segnatamente la deliberazione della Giunta comunale n. 199/2024 e le Disposizioni di servizio n. 3/2024 e n. 4/2024 della Direzione Rigenerazione Urbana - nonché l'accertamento della persistente validità della SCIA e delle sue successive integrazioni o, in subordine, della sua validità quale SCIA condizionata.

2. La decisione del T.A.R. Lombardia – Milano

Il T.A.R. ha esaminato congiuntamente le doglianze relative alla legittimità degli atti generali e organizzativi adottati dal Comune di Milano e quelle concernenti la qualificazione edilizia dell'intervento, ritenendole destituite di fondamento.

In primo luogo, il Collegio ha ritenuto legittime la deliberazione di Giunta n. 199/2024 e le disposizioni di servizio nn. 3/2024 e 4/2024, escludendo che tali atti abbiano introdotto una nuova disciplina sostanziale degli interventi edilizi o innovato le categorie individuate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001. In particolare, il Collegio ha qualificato la deliberazione di Giunta quale atto generale di indirizzo politico-amministrativo, finalizzato a orientare temporaneamente l'attività degli uffici comunali in un contesto di incertezza interpretativa in ordine alla qualificazione degli interventi di demolizione e ricostruzione. Parimenti, il T.A.R. ha confermato la legittimità delle disposizioni di servizio nn. 3/2024 e 4/2024. La prima, istituendo un gruppo di lavoro con funzioni consultive e di approfondimento istruttorio, configura una misura di organizzazione interna preordinata ad assicurare uniformità e coerenza nella trattazione delle pratiche edilizie complesse, senza comportare trasferimenti di competenze decisorie né incidere direttamente sulla sfera giuridica dei privati. La seconda disposizione di servizio individua criteri tecnico-valutativi – in particolare, il mutamento del

numero degli edifici e l'assenza di qualsiasi traccia riconducibile al fabbricato preesistente – che, lungi dal modificare la disciplina legislativa di cui al d.P.R. n. 380/2001, sono destinati a guidare l'accertamento del nesso di continuità tra preesistenza e ricostruzione.

In ordine al profilo di merito attinente alla qualificazione dell'intervento, il Collegio ha preliminarmente rilevato che l'evoluzione normativa dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001, pur avendo ampliato l'ambito applicativo della ristrutturazione edilizia, non consente di ricondurre automaticamente a tale categoria ogni intervento di demolizione e ricostruzione.

In tale prospettiva, il Collegio ha richiamato gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e di legittimità penale, secondo cui la qualificazione di un intervento come ristrutturazione edilizia presuppone l'accertamento dell'esistenza di un nesso di continuità tra l'edificio originario e quello ricostruito, idoneo a escludere un'oggettiva e significativa trasformazione del territorio e un correlato rinnovo del carico urbanistico (Cass. pen., Sez. III, 6 novembre 2022 n. 1670; T.A.R. Lombardia – Milano, 6 novembre 2025 n. 360). A tal fine, sono stati valorizzati alcuni indici sintomatici, tra cui l'unicità dell'edificio, la contestualità temporale degli interventi e la neutralità della trasformazione sotto il profilo dell'impatto sul territorio (Cons. Stato, Sez. VI, 4 novembre 2025 n. 8542).

L'estensione della nozione di ristrutturazione non comporta, dunque, l'abolizione del potere-dovere dell'Amministrazione di verificare, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, se il risultato edilizio conservi o meno un sufficiente rapporto di continuità con l'organismo preesistente.

Poste queste premesse, il T.A.R. ha quindi ritenuto infondata la censura relativa all'illegittima imposizione della pianificazione, ritenendo che l'operato comunale trovasse fondamento sia nell'art. 41*quinquies* della l. n. 1150/1942, applicabile agli interventi che superano le soglie di altezza e densità edilizia ivi previste, sia nelle prescrizioni morfologiche del Piano delle Regole del PGT di Milano.

Nella fattispecie in esame, il passaggio da 8 piani a 22 piani - con un incremento altimetrico da circa 25 metri a 82,58 metri – integrava, ad avviso del Collegio, una trasformazione morfologica e tipologica di tale radicalità da far ritenere spezzato quel nesso di continuità che la giurisprudenza individua come discrimine tra ristrutturazione e nuova costruzione.

In particolare, il T.A.R. ha ritenuto corretta l'interpretazione del Comune secondo cui l'intervento in esame eccedeva entrambe le soglie dimensionali previste dall'art. 41*quinquies*, comma 6, della l. n. 1150/1942, il cui superamento comporta l'obbligo di previa approvazione di un piano particolareggiato o di una lottizzazione convenzionata, estesi all'intera zona e recanti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti.

Peraltro, sotto tale profilo, il T.A.R. ha evidenziato come la Disposizione di servizio n. 4/2024 abbia ristretto la portata applicativa dell'art. 41*quinquies*, comma 6, della l. n. 1150/1942, prevedendo che il superamento dei limiti di altezza di 25 metri e di volumetria di 3 mc/mq determini l'obbligo di pianificazione attuativa solo in presenza di ulteriori condizioni, e segnatamente la difformità dell'intervento dalle norme morfologiche di cui al PGT o la localizzazione dello stesso in ambito inedificato o poco edificato. Per gli interventi compresi in un lotto intercluso e, nello specifico, localizzati in contesti completamente edificati, la disposizione richiede invece uno specifico approfondimento istruttorio volto a verificare l'effettiva necessità dello strumento attuativo o, in presenza di un tessuto urbano già compiutamente urbanizzato, la sufficienza del permesso di costruire o del permesso di costruire convenzionato.

In tale prospettiva, il T.A.R. ha ritenuto condivisibile l'operato comunale anche sotto il profilo del contrasto dell'intervento con le prescrizioni morfologiche del Piano delle Regole del PGT, volte a garantire il rispetto dei parametri planivolumetrici e la coerenza dell'edificazione con il contesto urbano. In particolare, il progetto si discostava dall'impianto a cortina, prevedendo un edificio isolato, collocato al centro del lotto, disallineato e arretrato rispetto al fronte stradale. È stata altresì esclusa la qualificabilità dell'area come lotto intercluso in un tessuto compiutamente urbanizzato ai fini dell'esclusione dell'obbligo del piano attuativo. Tale deroga, ad avviso del T.A.R., ha carattere eccezionale e presuppone che sia stato raggiunto l'assetto definitivo dell'intero ambito territoriale di riferimento, non essendo sufficienti la sola esistenza di opere di urbanizzazione, le ridotte dimensioni del lotto o la sua collocazione in un tessuto già parzialmente edificato. Nel caso di specie, la necessità dello strumento attuativo è stata ravvisata, in particolare, in ragione del contesto di significativa trasformazione urbana in cui si inserisce l'intervento.

Accertata la qualificazione dell'intervento quale nuova costruzione e la sua assoggettabilità a pianificazione attuativa, il T.A.R. ha escluso che le opere potessero essere legittimamente realizzate mediante SCIA alternativa al permesso di costruire.

Il Collegio ha richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la SCIA è idonea

a produrre i propri effetti tipici soltanto ove sia conforme al modello normativo previsto dal legislatore, risultando, viceversa, radicalmente improduttiva di effetti qualora venga utilizzata per legittimare interventi subordinati a permesso di costruire o comunque preclusi in astratto e a priori, con conseguente inoperatività del regime di consolidamento dell'istituto.

Nel caso di specie, l'assoggettamento dell'opera alla previa pianificazione attuativa comportava, pertanto, l'originaria inidoneità della SCIA a legittimarne l'esecuzione, con conseguente esclusione di qualsiasi effetto di consolidamento derivante dal decorso del tempo.

Sulla scorta di tali premesse, il T.A.R. ha ritenuto legittimo il provvedimento inibitorio adottato dal Comune a distanza di circa due anni dalla presentazione della segnalazione, qualificandolo come espressione dei poteri di vigilanza edilizia attribuiti al dirigente comunale dall'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001. Ha quindi escluso che potesse essere opposta la tardività dell'intervento amministrativo, precisando che il termine di trenta giorni previsto dall'art. 19, comma 3, della l. n. 241/1990 per l'esercizio dei poteri inibitori e conformativi presuppone la valida presentazione della SCIA per un intervento che rientri tra quelli effettivamente realizzabili con tale strumento. Poiché la segnalazione in esame era inefficace *ab origine*, in quanto relativa a un intervento subordinato alla previa approvazione di uno strumento attuativo, la stessa non poteva consolidarsi per effetto del decorso del termine, né poteva sorgere in capo alla ricorrente un affidamento giuridicamente tutelabile sulla stabilità del titolo. L'Amministrazione conservava, pertanto, i propri poteri di vigilanza e repressione edilizia, senza essere vincolata ai termini decadenziali previsti per il controllo delle segnalazioni validamente presentate.

3. Considerazioni conclusive

La pronuncia si pone in continuità con i principi già affermati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di qualificazione degli interventi edilizi, necessità della pianificazione attuativa e limiti di operatività della SCIA alternativa al permesso di costruire. In particolare, il T.A.R. ribadisce che la qualificazione dell'intervento di demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia presuppone la verifica in concreto circa la sussistenza di un adeguato nesso di continuità con l'edificio preesistente. In difetto di tale presupposto, l'intervento deve essere ricondotto alla nuova costruzione, con conseguente applicazione della disciplina urbanistica pertinente e, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 41*quinquies* della legge urbanistica n. 1150/1942, dell'obbligo di previa approvazione di uno strumento attuativo.

La sentenza chiarisce, altresì, che la SCIA alternativa al permesso di costruire, ove presentata per interventi che non rientrino tra quelli in astratto realizzabili con tale strumento, è inefficace *ab origine* e insuscettibile di consolidarsi per effetto del decorso del termine previsto per l'esercizio dei poteri di vigilanza. Ne consegue che l'Amministrazione conserva i poteri di vigilanza e repressione degli abusi edilizi di cui all'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001, senza che il relativo esercizio possa ritenersi precluso dal decorso del termine di trenta giorni.

DISCLAIMER
Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

Laura Sommaruga, Partner
Email: *laura.sommaruga@grplex.com*

Sandra Sacchi, Associate
Email: *sandra.sacchi@grplex.com*