

Roberto GAROFOLI Giulia FERRARI

# EDILIZIA, URBANISTICA ed ESPROPRIAZIONE

Con *online*

- 📖 **Approfondimenti** avanzati
- ✍️ **Temi** svolti
- ⚖️ **Giurisprudenza** per esteso

Edizione **2026**

  
**Neldiritto**  
**Editore**

non assorbiva ogni ulteriore valutazione relativa all'interesse a ricorrere, dovendo sempre il ricorrente fornire la prova concreta del *vulnus* specifico inferto dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute e all'ambiente, o alla proprietà. In questo senso, si doveva provare il concreto pregiudizio prodotto dall'intervento edificatorio (sia esso di carattere patrimoniale o di deterioramento delle condizioni di vita o di peggioramento dei caratteri urbanistici dell'area).

Tra gli indirizzi in questione, l'Adunanza plenaria ha scelto il secondo, seppur con una serie di precisazioni di seguito schematizzate: a) nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso; b) l'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso; c) l'interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d'ufficio dal giudicante, nel rispetto dell'art. 73, comma 3, c.p.a.<sup>41</sup>.

13.

Annullamento  
in autotutela  
del PDC

Passando dalla tutela giurisdizionale all'autotutela della P.A., va ricordato che nel caso in cui il permesso di costruire sia inficiato da vizi di legittimità, lo stesso può essere annullato – ricorrendo i presupposti di cui all'art. 21 *nonies*, l. 7 agosto 1990, n. 241 - in via di autotutela con effetti retroattivi *ex tunc*. Come noto, infatti, la disciplina dell'annullamento in autotutela dei provvedimenti amministrativi è recata dall'art. 21 *nonies*, l. n. 241 del 1990 e prevede quali presupposti dell'esercizio, da parte della P.A., del potere di annullamento d'ufficio con effetti *ex tunc*: a) il riscontro dell'illegittimità originaria del provvedimento; b) la sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto diverso dal mero ripristino della legalità; c) l'assenza di posizioni consolidate in capo ai destinatari.

6.

10.



Il requisito della sussistenza interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto illegittimo è stato variamente interpretato dalla giurisprudenza con riguardo all'annullamento d'ufficio dei titoli edilizi e, in particolare, del permesso di costruire. Ci si è – infatti - domandati se nel disporre l'annullamento d'ufficio di un permesso di costruire in sanatoria illegittimo, intervenuto a distanza di un notevole lasso di tempo dall'emanazione dell'atto, l'Amministrazione debba motivare sulla sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione dell'atto ovvero se l'interesse pubblico alla rimozione dell'atto possa essere considerato sussistente *in re ipsa* al riscontro della violazione della normativa che presiede il rilascio dei titoli edilizi. Sul punto un primo orientamento sosteneva che, in proposito, non è necessaria nessuna motivazione, dato che in questa materia l'interesse pubblico ad

<sup>41</sup> Sul concetto *vicinitas* si è – di recente – intrattenuta la sentenza Cons. St., Sez. II, 23 giugno 2025, n. 5423 ricordando che “ai fini dell'impugnabilità di un titolo edilizio di terzi, se è vero, infatti, che la mera *vicinitas* non assorbe in sé tutte le condizioni dell'azione, è egualmente vero che l'interesse ad agire non si collega esclusivamente al pregiudizio subito da una posizione giuridica soggettiva civilisticamente rilevante, quale quella che consiste nella titolarità di un diritto reale di godimento. Al contrario, esso va inteso nella maniera più ampia, che se comprende certamente il collegamento con la titolarità di posizioni di diritto soggettivo dominicale, deve essere inteso come collegato anche all'intervenuto o potenziale - seppur dimostrato - nocumento derivante dalla realizzazione di un intervento edilizio ritenuto *contra legem*, coincidente con il possibile deprezzamento dell'immobile, confinante o comunque contiguo, ovvero con la compromissione dei beni della salute e dell'ambiente in danno di coloro che sono in durevole rapporto con la zona interessata. Possono essere considerati a tal fine la diminuzione di aria, luce, visuale o panorama (ancorché esulanti dai limiti di tutela del diritto dominicale), appunto, così come le menomazioni di valori urbanistici o le degradazioni dell'ambiente in conseguenza dell'aumentato carico urbanistico in termini di riduzione dei servizi pubblici, sovraccollamento o aumento del traffico”.

annullare può considerarsi *in re ipsa*. In tal senso, il provvedimento di secondo grado è sufficientemente motivato con la mera enunciazione del vizio che inficia il provvedimento di primo grado, coincidendo l'interesse all'annullamento al massimo con quello al rispetto della disciplina urbanistica o del governo del territorio. Un diverso indirizzo riteneva che anche nel caso dell'autotutela sui titoli edilizi dovessero trovare applicazione gli obblighi di ponderazione fra interessi e di motivazione previsti dall'art. 21 *nonies*, l. n. 241 del 1990 anche in considerazione della natura tipicamente discrezionale del potere di annullamento d'ufficio. La IV Sezione, con l'ord. 19 aprile 2017, n. 1830, preso atto del contrasto giurisprudenziale innanzi riassunto, aveva – dunque – rimesso all'Adunanza plenaria il seguente quesito: se, nella vigenza dell'art. 21- *nonies*, l'annullamento di un provvedimento amministrativo illegittimo, sub specie di concessione in sanatoria, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, debba o meno essere motivato in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico valutato in concreto in correlazione ai contrapposti interessi dei privati destinatari del provvedimento ampliativo.

L'Adunanza plenaria - con sentenza 17 ottobre 2017, n. 8 - ha aderito al secondo dei due indirizzi innanzi riassunti, e dunque ha affermato che l'art. 21 *nonies* trova senz'altro applicazione anche in ordine all'annullamento dei permessi in sanatoria. L'Adunanza plenaria ha, tuttavia, al contempo svolto una serie di affermazioni che limitano la portata di questo principio sottolineando che *a)* l'onere motivazionale gravante sull'Amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati, al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate; *b)* l'onere motivazionale dell'atto di annullamento è soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte ove l'atto annullato sia stato adottato in ragione della falsa prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto.

#### 4. Interventi eseguibili con s.c.i.a. “alternativa” al permesso di costruire.

Analizzati gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo (art. 6, comma 1, t.u. edilizia) e quelli – sul fronte opposto - subordinati al regime amministrativo più gravoso del permesso di costruire (art. 10, t.u. edilizia), occorre soffermarsi sugli interventi realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio di attività c.d. “alternativa” o “super scia”.

Ai sensi del nuovo art. 23, t.u. edilizia, come modificato dal d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, sono individuati gli interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire, vale a dire: *a)* gli interventi di ristrutturazione di cui all'art. 10, comma 1, lett. c); *b)* gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; *c)* gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La segnalazione c.d. alternativa prevista all'art. 23, t.u. edilizia, a differenza della s.c.i.a. ordinaria di cui all'art. 22, t.u. edilizia, non consente l'immediato avvio dei lavori, ma comporta una necessaria attesa di 30 giorni dalla proposizione per l'inizio dei lavori, al fine di garantire un *tempus deliberandi* all'Amministrazione preposta alla verifica della legalità edilizia, senza che, nelle more, intervengano subitane trasformazioni materiali. La super scia è, inoltre, connotata da un più complesso corredo documentale e *iter* pro-

7.

Cons. St.,  
Ad. Plen.,  
17 ottobre  
2017, n. 8

11.

8.

9.

Differenze  
tra SCIA  
“ordinaria”  
e SCIA “al-  
ternativa”

cedurale: la segnalazione alternativa va, infatti, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici e delle norme edilizie. La s.c.i.a. alternativa al permesso di costruire, infine, è caratterizzata da regime dell'onerosità come il titolo abilitativo di cui rappresenta l'alternativa. Oltre che a differenziarsi dalla segnalazione certificata di inizio attività prevista all'art. 22, t.u. edilizia, la super-scia prevista all'art 23, t.u. edilizia rappresenta a ben vedere – come sottolineato in dottrina – un *unicum* nel diritto amministrativo essendo l'unico “*caso conosciuto in cui non è né la norma né l'Amministrazione con il consenso del privato, ma quest'ultimo autonomamente, a stabilire quale sia il procedimento da seguire*”<sup>42</sup>.

### 5. Interventi soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (s.c.i.a.)

La s.c.i.a. è attualmente prevista per gli interventi non soggetti al permesso di costruire né riconducibili all'ambito applicativo dell'attività edilizia libera. In base all'art. 22, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 sono realizzabili mediante la segnalazione certificata di inizio di attività: a) gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio o i prospetti; b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), diversi da quelli indicati nell'art. 10, comma 1, lettera c.

Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Inoltre, l'art. 17, comma 1, lett. m), d.l. n. 133 del 2014 ha introdotto nel corpo dell'art. 22, T.U. edilizia il comma 2 *bis*, in forza del quale “*Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore*”.

Si tratta di interventi “minori” che non provocano trasformazione del territorio, come le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Peraltro, le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre il novero degli interventi sottoposti alla segnalazione certificata d'inizio attività.

10. 12. 

### 6. Interventi oggetto di comunicazione di inizio lavori asseverata (c.i.l.a.).

Dalla s.c.i.a. di cui all'art. 22, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 va distinta la c.i.l.a. consistente in una comunicazione, indirizzata all'Amministrazione e corredata da un elaborato progettuale, con attestazione da parte di un professionista della conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento che si intende realizzare.

Ambito applicativo

<sup>42</sup> STELLA RICHTER, *Manuale breve di diritto urbanistico*, Settima edizione, giugno 2022, Giuffrè.