

Grattacieli e piano attuativo: il TAR Lazio conferma l'obbligo oltre i 25 metri

Con la sentenza n. 9629/2026 il TAR Lazio conferma il diniego a un intervento di demolizione e ricostruzione oltre i venticinque metri, ribadendo che l'art. 41-quinquies della legge urbanistica impone il piano attuativo anche nelle aree già urbanizzate e che, nelle zone A, la modifica di sagoma e sedime qualifica l'opera come nuova costruzione, con il pieno ritorno dei limiti del DM 1444/1968.

di [Gianluca Oreto](#) – 07.07.2026

Fin dove può salire una città che sceglie di ricostruirsi su sé stessa? Dietro l'altezza di un edificio si muovono interessi ingenti e cantieri che possono restare sospesi per anni, e la spinta alla rigenerazione urbana incontra il limite più antico del governo del territorio, quello della pianificazione. È un terreno scivoloso, tanto che proprio da questo nodo è nata la proposta di legge poi ribattezzata **Salva Milano**.

In una zona già costruita e urbanizzata basta il permesso di costruire diretto per demolire un vecchio fabbricato e ricostruirne uno più alto? L'urbanizzazione già presente può rendere superfluo il piano attuativo? E oltre i venticinque metri di altezza, quali limiti restano davvero inderogabili?

Sono domande la cui risposta viene ormai fornita dalla giustizia amministrativa, non sempre allineata nel dare indicazioni che possano fornire principi generali. Su queste pagine abbiamo già analizzato la risposta del [TAR Campania \(sentenza n. 537/2025\)](#), del [TAR Lombardia \(sentenza n. 2747/2025\)](#), del [Consiglio di Stato \(sentenza n. 8270/2019 e sentenza n. 3809/2025\)](#), della [Cassazione penale \(sentenza n. 26620/2025\)](#) e più recentemente l'[assoluzione nel caso Torre Milano](#).

Da queste pronunce emergono almeno due indicazioni di fondo. Da un lato il procedimento penale e quello amministrativo in materia edilizia restano piani autonomi, che possono condurre a esiti non coincidenti. Dall'altro si fa sempre più evidente la distanza tra la disciplina edilizia e urbanistica e le esigenze del patrimonio immobiliare delle nostre città.

Ciò premesso, aggiungiamo un nuovo tassello all'argomento con la **sentenza del TAR Lazio n. 9629 del 25 maggio 2026**, che mette al centro non lo stato di urbanizzazione della zona ma la soglia dimensionale oltre la quale il piano attuativo torna a essere un passaggio imposto dalla legge. Per gli edifici che eccedono i venticinque metri di altezza o i tre metri cubi per metro quadrato, l'art. 41-quinquies della Legge n. 1150/1942 pretende un piano particolareggiato o una lottizzazione convenzionata estesi all'intera zona, e la sola urbanizzazione già presente non basta a superarne l'assenza.

Il diniego del permesso di costruire per la demolizione e ricostruzione in zona A

La vicenda riguarda una società proprietaria di un edificio ricadente in una zona A sul quale viene presentata un'istanza di permesso di costruire per un intervento di rigenerazione urbana, con demolizione del fabbricato esistente e ricostruzione a destinazione prevalentemente residenziale, contando sui benefici della disciplina regionale sulla rigenerazione urbana e sul recupero dei sottotetti.

Il Comune respinge una prima volta, contestando la mancata prova della preesistente destinazione dei sottotetti e l'indebito cumulo dei due benefici. La società impugna, chiedendo anche l'accertamento del silenzio-assenso sul permesso di costruire, e nelle more della fase cautelare deposita un nuovo progetto, diverso dal primo per sagoma, altezza e area di sedime. Su sollecitazione dei giudici, il Comune riesamina la posizione, ma respinge anche la nuova proposta, con un provvedimento sorretto da una pluralità di ragioni ostative.

Contro questo secondo diniego la ricorrente propone motivi aggiunti, lamentando in particolare la violazione delle garanzie del contraddittorio procedimentale, l'erronea applicazione dell'obbligo di piano attuativo e la scorretta valutazione dei parametri edilizi, dalle altezze alle distanze fino al computo delle superfici.

Quando il piano attuativo è obbligatorio secondo l'art. 41-quinquies

Il perno della decisione è l'art. 41-quinquies, comma 6, della **Legge n. 1150/1942** (Legge urbanistica) che, per le zone dove sono ammessi volumi o altezze oltre quelle soglie, vieta gli edifici eccedenti senza un piano

particolareggiato o una lottizzazione convenzionata estesi all'intera zona e comprensivi della disposizione planovolumetrica. È una previsione tuttora in vigore, rimasta ferma mentre il d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**) abrogava altri commi dello stesso articolo, e continua a governare gli interventi fuori scala.

Attorno a questo nucleo ruotano altri due riferimenti:

- la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nel Testo Unico (art. 3) comprende la demolizione e ricostruzione con diversa sagoma e sedime, ma nelle zone A la qualifica resta tale solo se l'intervento mantiene sagoma, sedime e caratteristiche planivolumetriche senza incrementi di volume, altrimenti si ricade nella nuova costruzione;
- per la nuova costruzione operano i limiti del DM 2 aprile 1968, n. 1444, sulla densità fondiaria, sulle altezze rispetto agli edifici circostanti e sulle distanze minime tra pareti finestrate.

Sullo sfondo restano le regole del procedimento, dal preavviso di rigetto dell'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 all'accertamento del silenzio-assenso sul permesso di costruire invocato dalla ricorrente.

Perché la sufficiente urbanizzazione non supera l'obbligo di piano attuativo

Alla luce di questo quadro, i giudici di primo grado spiegano perché l'obbligo di piano attuativo per gli edifici oltre soglia non conosce equivalenti e non si lascia aggirare invocando la sufficiente urbanizzazione della zona. Poiché l'edificio progettato supera abbondantemente i venticinque metri, la pianificazione di dettaglio resta necessaria, e la sua mancanza rende legittima la ragione ostativa opposta dal Comune. Il TAR si pone così nel solco della giurisprudenza del Consiglio di Stato richiamata in apertura, che a quella formula ha dato corpo.

Ne discende la qualificazione dell'intervento. Ricadendo l'immobile in zona A e non conservando la ricostruzione la sagoma, il sedime e le caratteristiche planivolumetriche dell'edificio preesistente, l'opera va trattata come nuova costruzione. Da qui la violazione del limite di densità fondiaria, che la stessa perizia di parte colloca ben oltre il tetto ammesso, e il superamento dell'altezza degli edifici circostanti, mentre i giudici riconoscono che il limite delle distanze minime, pur applicabile anche in zona A alle nuove costruzioni sulla scia del Consiglio di Stato (sentenza n. 4654/2025), risulta nel caso rispettato.

Su questa struttura poggia la tecnica dell'atto plurimotivato. Trattandosi di un diniego fondato su più ragioni autonome, la legittimità anche di una sola di esse basta a reggere il provvedimento, con la conseguenza che l'accertata fondatezza del rilievo sul piano attuativo rende superfluo l'esame delle altre censure, come ricorda il Consiglio di Stato (sentenza n. 4752/2023). Nella stessa linea i giudici respingono la doglianza sul contraddittorio procedimentale, osservando che il nuovo progetto ha aperto un procedimento e un'istruttoria differenti, così che non opera la preclusione dei nuovi motivi propria del preavviso di rigetto.

Cosa non ha deciso la sentenza sul silenzio-assenso

Dal punto di vista tecnico conviene fissare con nettezza il perimetro della decisione. Sul primo diniego, quello legato ai benefici regionali e al recupero dei sottotetti, la pronuncia non entra nel merito, perché la ricorrente ha abbandonato il progetto originario a favore di uno nuovo, facendo venire meno l'interesse a quella parte del giudizio. Per la stessa ragione l'accertamento del silenzio-assenso sul permesso di costruire non è stato deciso, e la pronuncia si è arrestata prima, senza qualificare se quel silenzio si fosse formato.

Cosa cambia per chi progetta interventi in altezza

In conclusione, il TAR Lazio ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e respinto i motivi aggiunti, confermando la legittimità del diniego opposto al progetto di demolizione e ricostruzione.

La postura che ne deriva è di metodo. Chi immagina un intervento oltre le soglie dimensionali in un contesto già edificato deve mettere in conto, fin dalla progettazione, il passaggio per il piano attuativo, senza confidare che l'urbanizzazione esistente valga da scoria.

La decisione conferma come, al di là delle oscillazioni del primo grado, dal giudice amministrativo d'appello alla Corte di legittimità la linea converga nel riservare alla pianificazione di dettaglio il governo degli edifici che rompono la scala del tessuto esistente. Dove la città sale in altezza, la regola vuole che a decidere non sia il singolo titolo, ma il disegno d'insieme della zona.

Domande frequenti su piano attuativo ed edifici oltre 25 metri

Quando è obbligatorio il piano attuativo per un edificio in altezza?

Il piano particolareggiato o la lottizzazione convenzionata sono necessari quando l'edificio supera i venticinque metri di altezza o i tre metri cubi per metro quadrato, secondo l'art. 41-quinquies della Legge n. 1150/1942, anche quando la zona è già urbanizzata.

La sufficiente urbanizzazione della zona sostituisce il piano attuativo?

No. Secondo il TAR Lazio, in linea con il Consiglio di Stato, l'urbanizzazione già presente non basta a superare l'assenza del piano attuativo per gli edifici che eccedono le soglie dimensionali.

La demolizione e ricostruzione in zona A è sempre ristrutturazione?

No. In zona A resta ristrutturazione solo se conserva sagoma, sedime e caratteristiche planivolumetriche senza aumenti di volume, altrimenti è nuova costruzione, soggetta ai limiti del DM 2 aprile 1968, n. 1444.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*