

SCIA edilizia e ristrutturazione pesante: quando la segnalazione non produce alcun effetto

Il Consiglio di Stato distingue tra SCIA ordinaria e SCIA alternativa al permesso di costruire, ricostruisce l'evoluzione degli artt. 10 e 23 del d.P.R. n. 380/2001 e chiarisce perché il decorso del tempo non consolida una segnalazione utilizzata per opere sottratte al suo ambito applicativo

di [Redazione tecnica](#) – 03.09.2026

Presentare una SCIA e lasciare decorrere i termini previsti per i controlli dell'Amministrazione non significa necessariamente poter fare affidamento sul consolidamento della situazione edilizia. Prima ancora del fattore tempo, condizione essenziale è che la segnalazione utilizzata sia quella prevista dalla legge per l'intervento che si intende realizzare.

Su questo punto è intervenuto il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 9 luglio 2026, n. 5513**, affrontando il caso di una **SCIA edilizia** presentata per opere che, secondo la disciplina applicabile al momento della loro realizzazione, richiedevano il **permesso di costruire** oppure la **SCIA alternativa** prevista dall'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

La conclusione a cui sono giunti i giudici non lascia spazio a margini di dubbio: la SCIA utilizzata fuori dal perimetro che la legge le assegna non pone nemmeno il problema di un intervento tardivo dell'Amministrazione, mancando a monte una segnalazione capace di produrre gli **effetti tipici dell'istituto**.

SCIA edilizia fuori dal suo ambito: quando non produce effetti

Nel caso in esame, una società aveva presentato una SCIA per l'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e **ristrutturazione edilizia leggera**.

La valutazione compiuta dall'Amministrazione, successivamente condivisa dal TAR e poi anche dal Consiglio di Stato, era però differente. Le opere non riguardavano soltanto alcune nuove bucaure del fabbricato, ma comprendevano anche la realizzazione, al piano terra, di due pianerottoli con relativi gradini, la trasformazione di finestre in porte-finestre, la realizzazione di parte del muro di recinzione con cancello carrabile e la trasformazione di una vetrata in porta-finestra.

Nel valutare complessivamente questi interventi, il Consiglio di Stato ha richiamato il principio secondo cui le opere edilizie vanno considerate **nella loro globalità** e non attraverso una frammentazione delle singole lavorazioni.

Sulla base dell'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380/2001 nella formulazione allora vigente, le modifiche dei prospetti ricadevano nella **ristrutturazione edilizia pesante**, sottoposta al permesso di costruire oppure alla SCIA alternativa al permesso prevista dall'art. 23 dello stesso Testo Unico Edilizia. La SCIA semplice presentata dalla società era pertanto, secondo i giudici, assolutamente inidonea a legittimare l'intervento.

La precisazione temporale utilizzata nella stessa sentenza non è secondaria, perché sia l'art. 23 sia l'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001 hanno attraversato modifiche che devono essere considerate per comprendere correttamente la decisione.

Art. 23 d.P.R. n. 380/2001: dalla DIA alla SCIA alternativa

L'attuale art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 è il risultato di una progressiva trasformazione del sistema dei **titoli edilizi**.

Nella versione originaria del Testo Unico, l'articolo era dedicato alla disciplina della denuncia di inizio attività e ne regolava modalità, termini ed effetti. La possibilità di utilizzare la DIA anche per alcuni interventi ordinariamente subordinati al permesso di costruire è stata successivamente collocata nell'art. 22, comma 3, dando origine alla figura comunemente indicata come **DIA alternativa**.

Tra gli interventi interessati rientravano quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10, comma 1, lettera c), oltre ad alcune fattispecie di nuova costruzione e ristrutturazione urbanistica individuate dalla stessa disposizione.

L'introduzione della SCIA nell'ordinamento non ha determinato immediatamente la scomparsa di questo modello. Per alcuni anni hanno infatti convissuto la **SCIA edilizia** e la DIA alternativa al permesso di costruire.

Il riordino è arrivato con il **D.Lgs. n. 222/2016**, che ha modificato gli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001, abrogando il comma 3 dell'art. 22 e trasferendo nel nuovo comma 01 dell'art. 23 le fattispecie realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire. Lo stesso decreto ha modificato la rubrica dell'articolo e sostituito i precedenti riferimenti alla denuncia con quelli alla segnalazione certificata.

Dal dicembre 2016 il Testo Unico distingue quindi due strumenti che, nonostante condividano l'acronimo SCIA, rispondono a presupposti differenti.

L'art. 22 disciplina la **SCIA ordinaria**, utilizzabile per gli interventi ricadenti nel relativo ambito applicativo, mentre l'art. 23 regola la **SCIA in alternativa al permesso di costruire**, ammessa nelle specifiche fattispecie individuate dal comma 01.

Quando la società ha presentato la segnalazione oggetto della controversia, nel 2017, questo assetto era già operativo. Non si trattava quindi del mero utilizzo di una modulistica diversa all'interno di un unico regime amministrativo, ma della necessità di individuare il **regime abilitativo corrispondente alla natura delle opere**, distinguendo la SCIA ordinaria ex art. 22 dalla SCIA alternativa al permesso di costruire ex art. 23.

Modifica dei prospetti e ristrutturazione pesante: il regime applicabile dal 2016

Stabilito quale fosse nel 2017 il rapporto tra SCIA ordinaria e SCIA alternativa, resta da comprendere perché le opere esaminate dal Consiglio di Stato ricadessero nel secondo regime.

Il Collegio ha qualificato l'intervento come ristrutturazione edilizia pesante facendo espressamente riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380/2001 *"nella formulazione al tempo vigente"*.

Nel 2017 la disposizione assoggettava al permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che portavano a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e comportavano modifiche della volumetria complessiva degli edifici **o dei prospetti**, oltre alle ulteriori fattispecie contemplate dalla norma.

Una volta ricondotte le opere a questa categoria, il titolo richiesto era quindi il permesso di costruire, ferma restando la possibilità di ricorrere, in alternativa, alla **SCIA ex art. 23** del d.P.R. n. 380/2001.

Il quadro normativo è successivamente cambiato. Con il **D.L. n. 76/2020**, convertito dalla Legge n. 120/2020, il riferimento generalizzato alle modifiche dei prospetti è stato eliminato dalla prima parte dell'art. 10, comma 1, lettera c), mentre è rimasto rilevante, secondo le condizioni previste dalla disposizione, per gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004.

La decisione va quindi letta tenendo ferma questa scansione temporale. Il Consiglio di Stato non ha affermato che oggi qualsiasi **modifica dei prospetti** costituisca ristrutturazione edilizia pesante, ma ha qualificato le opere sulla base della disciplina applicabile nel 2017.

Una volta stabilito che quelle opere richiedevano un titolo diverso dalla SCIA ordinaria, il problema si sposta sul nucleo della pronuncia: gli effetti prodotti da una segnalazione utilizzata **fuori dal proprio ambito applicativo**.

Quando la SCIA non può produrre i suoi effetti

Partendo dalla natura della **SCIA** quale strumento di liberalizzazione dell'attività privata e ferma restando la successiva attività di controllo, Palazzo Spada ha ricordato che questa struttura presuppone che l'attività segnalata appartenga effettivamente alle fattispecie per le quali il legislatore consente il ricorso a quello strumento.

Affinché la segnalazione possa produrre gli effetti giuridici previsti dalla legge, l'attività avviata deve essere riconducibile al **modello normativo della SCIA utilizzata**. Quando tale presupposto manca, non può operare neppure il regime giuridico collegato alla segnalazione.

È da questo ragionamento che deriva quanto affermato dal Consiglio di Stato, secondo cui la segnalazione certificata di inizio attività presentata per un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo, perché

subordinato al permesso di costruire ovvero alla SCIA alternativa di cui all'art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è radicalmente inidonea a produrre gli effetti tipici dell'istituto.

Il decorso del tempo non consolida una SCIA inidonea

La società sosteneva che il provvedimento fosse intervenuto oltre un anno dopo la presentazione della SCIA, quando i lavori risultavano già ultimati, e invocava per questa ragione il **consolidamento della propria posizione** e la tutela dell'affidamento maturato nel frattempo.

Il Consiglio di Stato ha respinto questa ricostruzione perché, se la SCIA viene utilizzata per un intervento che non può essere realizzato attraverso quello strumento, non esiste una posizione derivante dalla segnalazione destinata a consolidarsi per effetto del trascorrere del tempo.

I termini che delimitano i poteri dell'Amministrazione presuppongono infatti una segnalazione idonea a produrre gli effetti stabiliti dalla legge. Dinanzi a un intervento privo del titolo necessario non può invece parlarsi di **consolidamento della SCIA**, perché quella segnalazione non è in radice capace di produrre effetti.

La differenza riguarda quindi il presupposto stesso dal quale iniziare l'esame: prima di verificare se siano scaduti i termini per l'intervento amministrativo, occorre stabilire se la segnalazione presentata fosse astrattamente utilizzabile per quelle opere.

Art. 21-nonies e affidamento: perché l'autotutela non si applica

La stessa impostazione ha condotto il Collegio a escludere l'applicazione dell'**art. 21-nonies** della Legge n. 241/1990.

Non si tratta di rimuovere tardivamente gli effetti prodotti da una segnalazione efficace: secondo la ricostruzione del Consiglio di Stato, quegli effetti non sono mai sorti perché lo strumento utilizzato non era previsto per l'intervento realizzato.

Per la stessa ragione è stato escluso anche l'**affidamento qualificato** invocato dalla società. Il semplice trascorrere del tempo non trasforma una segnalazione utilizzata fuori dal proprio ambito applicativo nel diverso titolo richiesto dalla legge.

Si tratta di una distinzione essenziale: una cosa è discutere dei limiti entro i quali l'Amministrazione può intervenire su una SCIA astrattamente idonea; altra è pretendere che quei limiti operino anche quando la segnalazione non poteva fin dall'origine legittimare l'attività realizzata.

Titolo edilizio errato e poteri del Comune: cosa può fare l'Amministrazione

L'appello è stato quindi respinto, confermando una sequenza logica che assume rilievo anche oltre la controversia esaminata. Di fronte a una SCIA edilizia, prima di interrogarsi sul decorso dei termini assegnati all'Amministrazione occorre stabilire se l'intervento fosse realmente **assoggettabile a quella segnalazione**.

Se la risposta è positiva, trovano applicazione le regole che disciplinano i controlli, i termini e gli eventuali poteri successivi. Se invece viene utilizzata una SCIA semplice per opere che richiedono il permesso di costruire o la SCIA alternativa ex art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, l'inerzia dell'Amministrazione non può attribuire alla segnalazione effetti che la legge non le riconosce.

Di fatto, il decorso del tempo assume rilievo solo quando esiste una **SCIA idonea a produrre effetti**, non quando lo strumento utilizzato è estraneo al regime abilitativo previsto per l'intervento.