

SCIA edilizia inefficace: niente affidamento o danno da ritardo se manca la conformità

In assenza di spettanza del titolo, la segnalazione non produce effetti senza presupposti urbanistici, esclude il consolidamento della posizione del privato e nega il risarcimento di un danno da parte della PA

di [Redazione tecnica](#) – 24.03.2026

Una SCIA edilizia può diventare inattaccabile solo perché l'amministrazione non interviene subito? Il silenzio della PA basta a far maturare una posizione giuridica solida in capo al privato? E cosa accade quando, dietro una pratica formalmente impostata come intervento assentibile, emerge invece un contrasto con l'assetto urbanistico e con i titoli già rilasciati?

Sono domande che toccano un ambito particolarmente delicato della materia edilizia, ovvero il rapporto tra **titoli dichiarativi, poteri di controllo dell'amministrazione** e tutela dell'**affidamento del privato**.

Un intreccio sul quale è intervenuto il **Consiglio di Stato** con la **sentenza del 16 marzo 2026, n. 2161**, con un'impostazione molto chiara, che merita attenzione perché va oltre il singolo caso concreto.

La decisione non riguarda soltanto una vicenda relativa a un locale commerciale e alla possibilità di insediare una **media struttura di vendita**, ma investe soprattutto il tema, molto più ampio, dei limiti della **SCIA** quando l'intervento non trova un reale fondamento nello **stato legittimo** dell'immobile e nell'assetto urbanistico vigente.

In questo senso, la sentenza si inserisce in un filone giurisprudenziale ormai sempre più attento a distinguere tra il momento della presentazione della segnalazione e quello della sua **effettiva legittimità**. Una distinzione che ha un peso enorme, perché ha conseguenze dirette sulla tenuta degli interventi, sulla programmazione economica delle operazioni immobiliari e sulla possibilità di invocare, in un secondo momento, l'affidamento o il risarcimento del danno.

Quando procedimento edilizio e aspettative economiche non si sono allineate

La vicenda riguarda la realizzazione di un intervento edilizio nell'ambito di un'operazione di **project financing**, disciplinato da una pluralità di atti urbanistici, convenzioni e titoli edilizi che, nel tempo, avevano progressivamente definito l'assetto dell'immobile.

La società interessata aveva presentato, presso lo Sportello Unico per le Attività Produttive, una **SCIA commerciale** finalizzata all'esercizio di una media struttura di vendita non alimentare e, in parallelo, aveva depositato una **CILA** per l'esecuzione di opere edilizie. Successivamente, aveva attivato anche una **SCIA edilizia condizionata** all'acquisizione di ulteriori atti di assenso, tra cui i pareri dell'ASL e dei Vigili del Fuoco.

Nel corso del procedimento, la società aveva più volte sollecitato l'amministrazione a concludere l'iter delle autorizzazioni, evidenziando come il protrarsi dell'inerzia stesse producendo effetti economici negativi sull'iniziativa imprenditoriale. Tuttavia, tali sollecitazioni non avevano ricevuto un riscontro formale.

A fronte di questa situazione, la società aveva quindi proposto ricorso avverso il **silenzio dell'amministrazione**, chiedendone l'accertamento dell'illegittimità e avanzando anche una domanda di risarcimento del danno per il ritardo accumulato. Parallelamente, era stata contestata la legittimità del **diniego** opposto dall'ente.

Il giudizio, dopo essere stato definito in primo grado con esito sfavorevole per la società, era giunto all'attenzione del Consiglio di Stato, che si era trovato a esaminare non solo la correttezza dell'azione amministrativa, ma anche la reale **assentibilità dell'intervento** e le conseguenze, anche risarcitorie, derivanti dalla mancata conclusione del procedimento.

Il quadro normativo: SCIA, poteri di controllo e responsabilità per ritardo

La decisione del Consiglio di Stato si colloca all'interno di un sistema normativo ben definito, che ruota attorno a tre assi fondamentali:

- il funzionamento della **SCIA**;
- i poteri di **vigilanza edilizia**;
- le condizioni per il **risarcimento del danno da ritardo**.

Il primo riferimento è l'art. 19 della Legge n. 241/1990, che disciplina la segnalazione certificata di inizio attività. La norma consente al privato di avviare l'intervento senza attendere un provvedimento espresso, ma lo fa a una condizione ben precisa: che l'attività sia già conforme alla normativa vigente.

La SCIA, quindi, non attribuisce un titolo in senso proprio, ma presuppone la **legittimità dell'intervento** e si limita a spostare sul privato la responsabilità della verifica preventiva.

A questo si affianca il sistema dei controlli previsto dal d.P.R. n. 380/2001. In particolare, l'art. 27 attribuisce all'amministrazione un potere generale e permanente di vigilanza sull'attività edilizia, che non viene meno neppure quando l'intervento è stato avviato mediante SCIA. Questo significa che l'assenza di un provvedimento immediato non determina alcun effetto consolidante.

Un ulteriore elemento rilevante è rappresentato dall'art. 2 della Legge n. 241/1990 e dall'art. 2-bis della stessa legge, che disciplina il **danno da ritardo**. Tuttavia, la giurisprudenza ha chiarito che il superamento dei termini non è sufficiente a fondare una responsabilità risarcitoria: è necessario dimostrare la **spettanza del bene della vita**.

Infine, sullo sfondo della decisione si colloca il principio del **legittimo affidamento**, che tutela le aspettative del privato solo quando si fondano su atti legittimi e coerenti con il quadro normativo.

Nel settore edilizio, questo schema si coordina con gli artt. 22 e 27 del **d.P.R. n. 380/2001**.

L'analisi del Consiglio di Stato: la SCIA non sana, l'affidamento non crea diritti e il silenzio non sostituisce la legittimità

Ed è proprio sull'equilibrio tra questi tre profili che si è sviluppato il ragionamento di Palazzo Spada.

Il primo punto ha riguardato la reale natura della **SCIA**. Il Collegio ha chiarito che non può essere considerata un meccanismo capace di consolidare automaticamente una posizione favorevole. La sua efficacia dipende dalla presenza dei **presupposti sostanziali**.

Nel caso in esame, la segnalazione non presentava i presupposti necessari per produrre effetti. In assenza di **conformità urbanistica** e di coerenza con i titoli edilizi, la SCIA resta priva di efficacia. È stato decisivo l'accertamento tecnico: l'assetto autorizzatorio non aveva mai consentito la realizzazione di una media struttura di vendita. La superficie era stata infatti articolata in più esercizi di vicinato.

Ne derivano alcune interessanti conseguenze:

- **l'assetto autorizzatorio vigente** è l'unico parametro rilevante;
- le ipotesi progettuali originarie non assumono rilievo;
- la SCIA non consolida alcuna posizione in assenza di conformità.

Il limite dell'affidamento: non può superare la disciplina urbanistica

Il secondo profilo ha riguardato il **legittimo affidamento**, fondato dalla società su atti precedenti e titoli edilizi.

Il Consiglio di Stato ha escluso che tali elementi potessero generare una posizione tutelabile, ribadendo che il parametro resta il contenuto degli atti urbanistici ed edilizi. L'affidamento non può nascere da atti non urbanistici, nè può legittimare interventi non conformi; infine, non può trasformare una scelta imprenditoriale in un diritto.

Danno da ritardo: senza spettanza non esiste tutela

Sul piano del **danno da ritardo**, il Collegio ha richiamato un principio consolidato: il ritardo non basta a fondare responsabilità. Sul punto, spiegano i giudici, occorre verificare la **spettanza del provvedimento**. Nel caso esaminato, tale presupposto mancava, perché l'intervento non era assentibile.

Inoltre, le **scelte imprenditoriali autonome** della società hanno interrotto il nesso causale con il comportamento dell'amministrazione.

Conclusioni operative: il rischio non è il silenzio della PA, ma la mancanza di conformità

L'appello è stato quindi respinto, confermando l'inefficacia della SCIA. Il punto centrale non è il comportamento della PA, ma la **legittimità dell'intervento**. In sua assenza, SCIA, affidamento e risarcimento perdono consistenza.

Ne deriva che la SCIA non può essere utilizzata per anticipare effetti non fondati sui titoli edilizi, né il silenzio della pubblica amministrazione può essere interpretato come assenso. Allo stesso modo, l'**inerzia amministrativa** non costruisce una posizione tutelabile, così come non lo fa il legittimo affidamento: ciò che conta è il contenuto degli strumenti urbanistici e dei titoli edilizi. Proprio per questo, il **danno da ritardo** non è automatico e richiede sempre la spettanza del titolo.

Prima ancora di attivare una SCIA, la vera attività tecnica consiste nella verifica dello **stato legittimo** e della coerenza dell'intervento con l'assetto urbanistico. Perché, come dimostra questa sentenza, il rischio maggiore non è il silenzio della PA, ma l'avvio di un intervento che non era assentibile sin dall'inizio.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*