Varianti edilizie: quando la SCIA non basta e il Comune può ordinare la demolizione

Una SCIA di variante a fine lavori non può legittimare modifiche sostanziali a sagoma, volumetria e altezza dell'edificio. Il TAR Puglia affronta i limiti del titolo edilizio, i controlli oltre i trenta giorni, l'affidamento del privato e la necessità di una nuova autorizzazione paesaggistica.

di Redazione tecnica – 02.11.2026

Una variante presentata a fine lavori può **modificare la sagoma, la volumetria e l'altezza di un edificio**? Cosa succede quando le opere realizzate sono sostanzialmente diverse da quelle previste nel progetto originario, anche se il Comune ha ricevuto la SCIA e sono trascorsi i termini ordinari di controllo? E un'autorizzazione paesaggistica rilasciata anni prima può continuare a coprire un fabbricato che, nel frattempo, ha cambiato configurazione?

L'art. 22, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380/2001 consente di realizzare mediante SCIA le varianti che non configurano **variazioni essenziali**, ma quando le modifiche alterano i parametri urbanistico-edilizi la possibilità di utilizzare questa procedura dipende dalla loro effettiva consistenza e dal rapporto con il progetto assentito, tenendo conto non soltanto di quanto dichiarato nella segnalazione, ma anche delle opere eseguite e degli eventuali titoli che si sono succeduti durante la costruzione.

Su questi aspetti si è pronunciato il **TAR Puglia, Lecce, sez. II**, con la **sentenza n. 1310 del 29 ottobre 2026**, relativa a un intervento di edilizia residenziale convenzionata per il quale il Comune aveva annullato una SCIA di variante finale e ordinato la demolizione del fabbricato, dopo aver riscontrato difformità che, secondo l'amministrazione, non potevano essere ricondotte al progetto originariamente assentito.

Varianti edilizie con SCIA a fine lavori: quando il Comune ordina la demolizione

La vicenda riguarda un intervento previsto da un **programma costruttivo approvato nel 2009** ai sensi dell'art. 51 della Legge n. 865/1971, per la realizzazione di diversi complessi condominiali in regime di edilizia residenziale convenzionata.

Dopo una DIA presentata nel 2011 per la costruzione di dodici alloggi distribuiti su due lotti e il rilascio della relativa autorizzazione paesaggistica, nel maggio 2018 era stata depositata una **SCIA alternativa al permesso di costruire** per sei alloggi in uno dei lotti, successivamente integrata con ulteriori elaborati progettuali.

Nel 2021 era stata presentata un'altra SCIA, questa volta ai sensi dell'art. 22, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380/2001, per una **variante finale** descritta come relativa a modifiche interne, mentre nel settembre successivo era stata trasmessa la segnalazione certificata di agibilità, sulla quale il Comune è intervenuto dopo un sopralluogo che aveva evidenziato difformità nella configurazione planovolumetrica del fabbricato, il superamento di alcuni parametri urbanistici, l'assenza di un'autorizzazione paesaggistica riferibile alle opere eseguite e l'occupazione di una porzione di terreno comunale.

L'amministrazione ha quindi annullato la SCIA del 2021 e la segnalazione di agibilità, ordinando successivamente la **demolizione del fabbricato** e il ripristino dello stato dei luoghi, provvedimenti che la cooperativa ha impugnato sostenendo che le caratteristiche contestate fossero già rappresentate negli elaborati integrativi depositati nel 2018 e che il Comune fosse intervenuto tardivamente, senza considerare l'affidamento maturato nel frattempo.

La ricorrente ha contestato anche i criteri utilizzati per calcolare le difformità e la necessità di acquisire una nuova autorizzazione paesaggistica, mentre il TAR, per ricostruire la consistenza dell'intervento rispetto ai diversi titoli edilizi, ha disposto una **verificazione tecnica** la cui relazione conclusiva è stata depositata nel marzo 2026.

SCIA e variazioni essenziali: cosa prevedono gli articoli 22 e 32 del Testo Unico Edilizia

L'art. 22, comma 2-bis, del d.P.R. n. 380/2001 ammette la realizzazione mediante SCIA delle varianti a permessi di costruire che non configurano variazioni essenziali, purché siano rispettate le prescrizioni urbanistico-edilizie e siano stati acquisiti gli eventuali atti di assenso richiesti dalle normative di settore,

consentendo di comunicare tali modifiche a fine lavori con l'attestazione del professionista, sempre che le opere rimangano entro i limiti individuati dalla legge.

L'art. 32 del d.P.R. n. 380/2001 affida alle Regioni l'individuazione delle variazioni essenziali, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla normativa statale, che fanno riferimento, tra l'altro, alle modifiche della destinazione d'uso, agli **aumenti di cubatura o superficie**, alle variazioni sostanziali dei parametri urbanistico-edilizi e alle modifiche delle caratteristiche dell'intervento. Il comma 3 prevede inoltre che le variazioni essenziali realizzate sugli **immobili sottoposti a vincolo** indicati dalla disposizione siano considerate in totale difformità dal permesso di costruire ai fini dell'applicazione degli articoli 31 e 44, con conseguenze anche sul piano sanzionatorio.

Nel caso esaminato, il progetto del 2018 era stato presentato mediante una SCIA alternativa al permesso di costruire, disciplinata dall'art. 23, mentre per le modifiche del 2021 era stata richiamata la disciplina delle varianti a fine lavori, sebbene le opere eseguite avessero determinato, secondo gli accertamenti successivamente condivisi dal TAR, una trasformazione tale da richiedere un apposito **permesso di costruire**.

Il quadro normativo è cambiato rispetto ai fatti affrontati nel caso in esame, con l'entrata in vigore nel 2024 del **Decreto Salva Casa** (D.L. n. 69/2024, convertito dalla Legge n. 105/2024), che ha introdotto, attraverso il nuovo art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, la possibilità di regolarizzare anche le variazioni essenziali, purché siano rispettate le condizioni previste dalla norma.

Difformità edilizie: sagoma, volumetria e altezza diverse dal progetto autorizzato

Nel caso in esame, il confronto tra gli elaborati progettuali e lo stato dei luoghi ha evidenziato scostamenti nelle quote, nella volumetria, nella sagoma, nel numero dei piani e nelle sistemazioni esterne, con un'**altezza massima di 12,90 metri** e uno **sconfinamento su suolo comunale di 58 metri quadrati**, oltre ad alcune differenze rispetto alle prescrizioni del programma costruttivo, tra cui superfici interne di alcuni appartamenti e altezze maggiori rispetto a quelle previste.

Il TAR ha condiviso gli accertamenti, rilevando che il fabbricato, nella consistenza effettivamente realizzata, costituiva un **organismo edilizio sostanzialmente differente** rispetto a quello assentito, senza trovare corrispondenza nei titoli che si erano succeduti dal 2009 al 2021, perché le difformità non riguardavano soltanto la distribuzione interna degli alloggi, come indicato nella SCIA finale, ma avevano modificato caratteristiche fondamentali dell'edificio.

Quanto allo sconfinamento su suolo comunale, la cooperativa aveva presentato una richiesta di concessione in uso dell'area, sostenendo che l'occupazione fosse collegata alla realizzazione di un'intercapedine destinata a proteggere il fabbricato dall'umidità, ma il TAR ha rilevato che il relativo titolo non era mai stato rilasciato, neppure dopo il completamento dei lavori, mentre la **disponibilità giuridica del terreno** avrebbe dovuto precedere l'intervento edilizio e i relativi atti di assenso.

La successiva presentazione dell'istanza non poteva quindi superare la mancanza di un titolo che legittimasse l'occupazione, essendo stata accertata la presenza di una parte del fabbricato su un'area della quale la ricorrente non aveva la disponibilità giuridica.

SCIA edilizia e controlli oltre 30 giorni: quando il Comune può intervenire

La ricorrente aveva contestato l'annullamento della SCIA richiamando il **termine di trenta giorni** previsto dall'art. 19, comma 6-bis, della Legge n. 241/1990 e i presupposti dell'autotutela disciplinati dall'art. 21-nonies, sostenendo che il Comune avesse esercitato tardivamente i propri poteri senza valutare adeguatamente l'interesse pubblico e l'affidamento maturato sulla base delle segnalazioni presentate.

Il TAR ha respinto le censure, distinguendo il controllo su una SCIA utilizzata per opere riconducibili al suo ambito applicativo dall'attività repressiva nei confronti di interventi che richiedono un diverso titolo abilitativo, perché quando una segnalazione viene presentata per lavori che non possono essere realizzati mediante SCIA, la stessa è **giuridicamente inidonea a produrre effetti abilitativi** e il decorso del tempo non determina il consolidamento di una situazione edilizia legittima.

L'amministrazione conserva pertanto il **potere di vigilanza e repressione degli abusi**, senza che la scadenza dei termini ordinari di controllo possa attribuire efficacia a una segnalazione non utilizzabile per quelle opere, come nel caso esaminato, nel quale le trasformazioni accertate richiedevano un apposito permesso

di costruire, mentre la SCIA del 2021 era stata presentata per modifiche descritte come esclusivamente interne e prive di variazioni volumetriche.

La verificazione ha invece accertato differenze sostanziali nella sagoma, nelle superfici e nella cubatura, rispetto alle quali il TAR ha ritenuto che la documentazione presentata fosse idonea a indurre in errore l'amministrazione, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui non può formarsi un **affidamento tutelabile** quando la segnalazione sia fondata su una falsa rappresentazione dei fatti.

I giudici hanno così escluso che la ricorrente potesse invocare il consolidamento degli effetti della SCIA, fermo restando che la pronuncia non attribuisce al Comune la possibilità di superare indistintamente i termini previsti dalla Legge n. 241/1990, ma conferma i poteri repressivi dell'amministrazione rispetto a opere estranee al regime abilitativo utilizzato, la cui consistenza non corrispondeva a quella dichiarata nella documentazione.

SCIA edilizia: gli elaborati integrativi non asseverati modificano il progetto?

La ricorrente sosteneva anche che le tavole trasmesse nel luglio 2018 avessero completato la documentazione della SCIA alternativa al permesso di costruire, rappresentando le quote e l'andamento altimetrico del fabbricato, cosicché il Comune avrebbe potuto conoscere già allora le caratteristiche successivamente contestate e non avrebbe potuto considerarle modifiche introdotte soltanto con la segnalazione del 2021.

La verificazione ha però accertato che tali elaborati, pur essendo stati regolarmente acquisiti al protocollo, **non erano asseverati** e presentavano contenuti discordanti rispetto alle tavole principali della pratica, circostanze che hanno indotto il TAR a escludere che potessero completare e rendere coerente il progetto del 2018 o essere utilizzati per ricondurre le difformità riscontrate a modifiche già rappresentate e legittimate.

L'acquisizione al protocollo di un elaborato integrativo non comporta infatti, di per sé, la modifica del contenuto progettuale posto a fondamento della segnalazione, soprattutto quando la documentazione aggiuntiva non risulta asseverata e introduce elementi incompatibili con quelli principali, come accertato nella vicenda esaminata.

Altezza degli edifici: prevalgono le NTA o il regolamento edilizio?

Un'ulteriore contestazione riguardava il **criterio di misurazione dell'altezza** dell'edificio, perché l'amministrazione aveva assunto come riferimento il livello del marciapiede o della strada pubblica, mentre la ricorrente riteneva applicabili le disposizioni delle NTA del piano attuativo, che all'art. 10 prevedevano l'esclusione dal calcolo delle maggiori altezze dovute agli accessi ai locali interrati o seminterrati posti a quota inferiore rispetto alla sistemazione dell'area di pertinenza.

Da questa previsione la cooperativa faceva discendere la necessità di assumere come riferimento altimetrico le sistemazioni esterne del lotto, ma il TAR ha respinto l'interpretazione, condividendo la distinzione operata dal verificatore tra il punto dal quale misurare l'altezza e le porzioni che possono eventualmente essere escluse dal computo.

Le NTA disciplinavano infatti lo scomputo di determinate maggiori altezze, mentre il regolamento edilizio comunale stabiliva il riferimento iniziale della misurazione, individuato nel marciapiede o, in sua assenza, negli altri riferimenti previsti dalla disciplina locale, sicché non vi era alcun contrasto tra le due disposizioni, potendo il criterio previsto dal piano attuativo trovare applicazione senza modificare quello generale utilizzato per misurare l'altezza del fabbricato.

Varianti edilizie e autorizzazione paesaggistica: quando serve un nuovo assenso

La ricorrente sosteneva anche che l'autorizzazione paesaggistica rilasciata nel 2011 fosse ancora efficace e che le modifiche successive non avessero alterato l'intervento in misura tale da richiedere un nuovo assenso, ma la verificazione ha accertato che quel titolo riguardava il **progetto originario**, mentre il fabbricato presentava una configurazione sostanzialmente diversa, non riconducibile a quella già valutata sotto il profilo paesaggistico.

Il TAR ha quindi escluso che l'autorizzazione del 2011 potesse legittimare le opere eseguite, richiamando il principio secondo cui gli interventi idonei ad alterare lo stato dei luoghi in aree vincolate richiedono il **preventivo assenso paesaggistico**, anche quando siano astrattamente realizzabili mediante SCIA.

Nel corso del giudizio, la ricorrente aveva inoltre sostenuto che il Piano paesaggistico territoriale regionale non richiedesse più l'autorizzazione per l'intervento, diversamente dalla disciplina precedente, ma il TAR non ha esaminato nel merito questa argomentazione, ritenendola una censura nuova introdotta soltanto nelle memorie difensive.

Resta ferma la disciplina delle esclusioni dall'autorizzazione paesaggistica prevista dal d.P.R. n. 31/2017, il cui Allegato A, alla **voce A.31**, contempla le varianti a progetti già autorizzati che non eccedano il **2% delle misure progettuali** relative ad altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta o traslazione dell'area di sedime, nei limiti espressamente individuati dalla disposizione.

Varianti edilizie senza titolo idoneo: sì alla demolizione

Il TAR ha quindi respinto integralmente il ricorso, ritenendo che le difformità sostanziali dell'edificio e la mancanza di un'autorizzazione paesaggistica riferibile alle opere fossero già sufficienti a giustificare la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, indipendentemente dalla legittimità dell'annullamento della SCIA del 2021, che ha comunque esaminato respingendo anche le relative censure.

La qualificazione di una modifica come variante dipende dalla consistenza delle opere rispetto al progetto legittimato e, quando le trasformazioni ne alterano gli elementi essenziali fino a determinare la realizzazione di un edificio sostanzialmente diverso, la SCIA a fine lavori non può sostituire il titolo necessario, così come il decorso dei termini ordinari di controllo non consente di consolidare una situazione edilizia priva del titolo richiesto.

Nel caso esaminato, alla difformità rispetto al progetto si sono aggiunte la **rappresentazione non veritiera delle opere**, l'assenza di un'autorizzazione paesaggistica idonea e l'occupazione di suolo pubblico senza la necessaria disponibilità giuridica, circostanze che hanno confermato la legittimità dell'intervento repressivo del Comune.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*