

Publicato il 02/04/2026

Sent. n. 1573/2026

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 857 del 2025, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca Gariboldi e Donatella Di Gregorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico presso il loro studio in Milano, via Principe Amedeo, 5;

**contro**

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Lodovica Bognetti, Antonello Mandarano ed Anna Maria Pavin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico presso gli uffici dell'Avvocatura Comunale in Milano, via della Guastalla, 6;

**per l'annullamento**

i) del provvedimento prot. [omissis], trasmesso via pec in pari data dallo Sportello Unico Edilizia e Rigenerazione Urbana del Comune di Milano a [omissis], con il quale è stato comunicato a [omissis] dal Comune di Milano – Direzione Rigenerazione Urbana – Direzione Specialistica Attuazione Diretta PGT e SUE – Unità Interventi Diretti Municipi 1-4 – Unità Territoriale Municipio 3 «l'annullamento della SCIA ALTERNATIVA A PERMESSO DI COSTRUIRE P.G. [omissis]» ed è stato al contempo ordinato a [omissis] «(1) di ripristinare, entro 90 giorni dal ricevimento della presente comunicazione, lo stato dei luoghi corrispondente all'ultimo titolo legittimato e/o in corso di efficacia, dandone opportuna comunicazione alla scrivente Unità» e «(2) Come riportato al punto 3) della presente comunicazione, di inoltrare alla scrivente Unità la specifica relazione di cui all'art. 69 del R.E. al fine di richiedere il parere di competenza, integrandolo alla pratica originaria prog. [omissis]», nonché, (ii) di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso al provvedimento nonché per la condanna, ex art. 30 c.p.a. del Comune di Milano al risarcimento dei danni subiti e *subendi* da [omissis] in conseguenza dell'emissione del provvedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

[omissis] esponente è proprietaria di un immobile sito in Milano alla via [omissis].

La stessa presentava al Comune in data [omissis] una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire (PdC) – ai sensi dell’art. 23 del DPR n. 380 del 2001, Testo Unico dell’edilizia o anche solo “TUE” – per la riqualificazione dell’edificio con cambio di destinazione d’uso da misto a turistico-ricettivo.

I lavori erano avviati ed in data [omissis] era depositata una SCIA in variante per la modifica delle facciate interne e della posizione della piscina al piano sesto.

In relazione a tale SCIA l’Amministrazione chiedeva due integrazioni della documentazione.

[omissis] presentava i documenti richiesti ma il Comune, con atto del [omissis], annullava la SCIA in variante del 2024 ed ordinava contestualmente il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell’art. 33 del TUE.

[omissis] chiedeva l’annullamento in autotutela del provvedimento succitato ed inviava ulteriore documentazione integrativa in data [omissis] ma il Comune di Milano non accoglieva l’istanza di annullamento, per cui contro il citato provvedimento del [omissis] era proposto il ricorso in epigrafe, con domanda di sospensiva e di risarcimento dei danni.

Si costituiva in giudizio il Comune intimato, concludendo per il rigetto del gravame.

In esito all’udienza in camera di consiglio del 15.4.2025 l’istanza cautelare era accolta con ordinanza della scrivente Sezione n. 408 del 2025.

In seguito la [omissis] presentava una SCIA di completamento in data [omissis] ed una ulteriore SCIA per l’agibilità dell’edificio, sicché la struttura alberghiera era completata ed aperta al pubblico.

Alla successiva udienza di merito del 26.3.2026, presenti i difensori delle parti, la causa era discussa e spedita in decisione.

## DIRITTO

1. Con il provvedimento ivi impugnato (cfr. il doc. 1 della ricorrente) il Comune di Milano ha annullato la SCIA alternativa al permesso di costruire presentata dalla [omissis] esponente nell’anno 2024 relativamente all’immobile di via [omissis] (cfr. il doc. 4 della ricorrente).

In precedenza ([omissis]) [omissis] aveva presentato un’altra SCIA alternativa al PdC per la riqualificazione dell’edificio di cui sopra con cambio di destinazione d’uso da misto a turistico-ricettivo con parziale demolizione e ricollocazione della superficie lorda (SL) mediante scorporo delle murature perimetrali ed utilizzo del c.d. bonus energetico (cfr. il doc. 2 della ricorrente).

Tale SCIA del 2022 non era oggetto di alcuna contestazione da parte dell’Amministrazione di Milano la quale, al contrario, rilasciava comunicazione attestante l’efficacia della SCIA stessa (cfr. il doc. 3 della ricorrente).

A fronte, invece, della SCIA in variante del [omissis] il Comune chiedeva per due volte integrazioni documentali (cfr. il doc. 5 della ricorrente), a riscontro delle quali erano effettuate dall’esponente in data [omissis] due produzioni documentali (cfr. il doc. 6 della ricorrente).

L’Amministrazione però, previa comunicazione di avvio del procedimento (cfr. il doc. 5 del resistente), disponeva l’annullamento in autotutela della SCIA del [omissis] e questo, in sintesi, per le seguenti ragioni (si veda ancora il doc. 1 della ricorrente):

- asserita erroneità del calcolo della SL, che non sarebbe conforme all’art. 5.6 delle norme tecniche (NA) del Piano delle Regole (PdR, vale a dire uno dei tre atti costituenti il Piano di Governo del Territorio o PGT, che è lo strumento urbanistico generale comunale ex art. 7 della legge regionale n. 12 del 2005), in quanto le asole impiantistiche devono computarsi nella SL;
- mancata allegazione della relazione agronomica, giacché nel corso dei lavori sono state abbattute delle essenze arboree.

Nel provvedimento è rilevato altresì, seppure in subordine, che vi sarebbero discrepanze fra le quote altimetriche dei vari piani tra lo stato di fatto e quello di progetto, che non vi sarebbero relazioni sull’altezza finita del volume al piano sesto e che negli elaborati grafici non vi sarebbe menzione di un pacchetto coibentante al citato piano.

1.1 Nei tre motivi di ricorso – che possono essere trattati congiuntamente, attesa la loro omogeneità – [omissis] lamenta la violazione delle norme sull'autotutela amministrativa (articoli 19, 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990) e dell'art. 97 della Costituzione sul buon andamento della Pubblica Amministrazione oltre che l'eccesso di potere sotto vari profili.

Le doglianze, così come formulate, meritano accoglimento, per le ragioni che seguono.

L'art. 21-*nonies* succitato consente l'annullamento d'ufficio di un provvedimento amministrativo illegittimo se sussistono ragioni di interesse pubblico e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

L'Amministrazione non può quindi limitarsi all'affermazione dell'illegittimità dell'atto ma deve effettuare una necessaria e motivata comparazione fra l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata e l'interesse dei beneficiari del provvedimento amministrativo.

Sul punto si veda, fra le tante, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 8680 del 2025, secondo cui: «*Scaduto il termine per l'esercizio dei poteri inibitori, l'amministrazione può dunque vietare lo svolgimento dell'attività e ordinare l'eliminazione degli effetti già prodotti solo se ricorrono in concreto i presupposti per l'autotutela; e, quindi, non solo nel rispetto del termine previsto dall'art. 21-*nonies* e nella sussistenza di una ragione di illegittimità del provvedimento di primo grado, ma anche dopo aver valutato gli interessi in conflitto e sussistendone le ragioni di interesse pubblico concreto (in termini si veda Consiglio di Stato, Sezione settima, 27 settembre 2023, n. 8553)*».

Anche la Corte Costituzionale con la sua sentenza n. 88 del 2025, nel confermare la legittimità costituzionale dell'art. 21-*nonies* comma 1 della legge n. 241 del 1990, ha ribadito che l'annullamento d'ufficio è subordinato alla «*...presenza di specifiche ragioni di interesse pubblico che giustifichino l'annullamento del provvedimento di "primo grado" (distinte dal mero ripristino della legalità violata) e della valutazione degli interessi dei destinatari del provvedimento (in primis, l'affidamento da loro in esso riposto)*».

Orbene, nel caso di specie il provvedimento di annullamento impugnato (cfr. ancora il doc. 1 della ricorrente) si caratterizza per la totale assenza di qualsivoglia comparazione fra l'interesse pubblico e quello della [omissis] destinataria del provvedimento stesso.

Il Comune, infatti, si limita all'elencazione degli asseriti vizi della SCIA per concludere puramente e semplicemente per il suo annullamento, senza altro aggiungere.

Neppure potrebbe sostenersi, come indicato invece dalla difesa comunale nella memoria finale di replica, che l'interesse pubblico all'annullamento sarebbe “*in re ipsa*” e questo non solo perché tale tesi è in evidente contrasto con la giurisprudenza sopra indicata ma anche perché sussistono dubbi circa l'effettiva esistenza dei vizi della SCIA lamentati dal Comune.

1.2 Infatti, quanto ai punti 4) e 5) del provvedimento impugnato relativi all'altezza dell'edificio – peraltro rilevati dall'Amministrazione soltanto “*in subordine*” e per i quali sono chiesti chiarimenti – le questioni sollevate sono relative ad un esposto presentato dai vicini (cfr. il doc. 9 del resistente), che è stato riscontrato dal Comune il quale ha escluso “*discostamenti progettuali anche altimetrici*”, oltre ad avere notiziato i residenti dell'intervenuto annullamento della SCIA per altre ragioni (cfr. il doc. 12 del resistente).

Inoltre, [omissis] ha trasmesso i chiarimenti richiesti nella sua integrazione documentale del [omissis] (cfr. il doc. 10 della ricorrente, pagine 22 e seguenti).

Sul punto 3) del provvedimento relativo alla relazione agronomica, si rileva che quest'ultima è stata depositata dal tecnico incaricato dalla [omissis] in data [omissis], in quanto la relazione stessa non era stata correttamente caricata nelle integrazioni del [omissis] (cfr. il doc. 10 della ricorrente, pag. 21 di 26).

Quanto al conteggio della SL ed alla rilevanza delle c.d. asole impiantistiche (punti 1 e 2 dell'atto impugnato), [omissis] ha proceduto a rettificare il calcolo della SL di progetto del 2022 per uniformarla a quella della SCIA del [omissis] (cfr. il doc. 10 della ricorrente, pagine 6 e seguenti).

Le “asole impiantistiche” sono gli spazi per la collocazione degli impianti tecnici, già esistenti nell'edificio prima del cambio d'uso e sono state computate fra le superfici accessorie (escluse quindi dalla SL) ai sensi dell'art. 5.6 e 5.7 delle NA del PdR.

A ciò si aggiunga che, dopo la pronuncia dell'ordinanza cautelare di accoglimento n. 408 del 2025, la [omissis] ha presentato al Comune una SCIA di completamento del [omissis] (cfr. il doc. 13 della ricorrente) ed una successiva SCIA del [omissis] per fine lavori e per l'agibilità della struttura alberghiera, che è attualmente in esercizio (cfr. il doc. 14 della ricorrente).

A fronte di tali ultime SCIA il Comune non ha sollevato alcuna obiezione.

1.3 In conclusione il ricorso in epigrafe deve essere accolto, con assorbimento di ogni altra censura e con integrale annullamento del provvedimento impugnato.

2. La domanda di risarcimento dei danni non può invece essere reputata fondata, considerato che il Tribunale ha tempestivamente adottato la misura di tutela cautelare collegiale richiesta dalla [omissis] e che nelle more del presente giudizio è stata comunque avviata l'attività imprenditoriale alberghiera.

3. La peculiarità e la parziale novità delle questioni dedotte inducono il Tribunale a compensare interamente fra le parti le spese di lite, salvo l'onere del contributo unificato da porre a carico del Comune soccombente ai sensi di legge (art. 13 comma *6bis*1 del DPR n. 115 del 2002).

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate, salvo l'onere del contributo unificato ai sensi di legge (DPR n. 115 del 2002).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Zucchini**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO