

Pubblicato il 21/08/2026

N. 01452 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 000****/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna (Sezione
Seconda)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2021, proposto da
**** ****, rappresentato e difeso dagli avvocati Lorian Maccari, Enrico
Maccari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di **** in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore
rappresentato e difeso dall'avvocato Sara Antonioli, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

Dirigente del Dipartimento Settore Sistema e Sviluppo Economico Ufficio
Igiene e Sanità, Dirigente del Settore Governo del Territorio - Ufficio
Condoni del Comune di ****, Azienda U.S.L. della Romagna - Dipartimento
Sanità Pubblica di **** U.O. Igiene e Territorio, non costituiti in giudizio;
Ausl Romagna in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore
rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Sama, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza prot. n° ****/2020 del 30/07/2020 notificata il
05/08/2020 del Dirigente Settore Sistema e Sviluppo Economico del
Comune di **** con la quale venivano dichiarati inabitabili, "per i motivi
igienico-sanitari" specificati in premessa i locali identificati al foglio **** part.
**** sub. ****, ubicati a **** (****) via **** n. **** int. **** e ordinato lo

sgombero per motivi di insalubrità dei predetti locali entro il termine di 30 giorni dalla notifica;

- della nota prot. n° **** del 18/06/2020 dell'Azienda USL della Romagna – Dipartimento di Sanità Pubblica di **** – U.O. Igiene e Sanità Pubblica con la quale confermava che le unità immobiliari non detengono le caratteristiche minime igienico sanitarie per essere adibite ad uso di civile abitazione;

- della nota prot. n° **** del 27/05/2020 del Comune di **** Settore Governo del Territorio – Ufficio Condono con la quale precisava che per i locali in questione non sussistono le condizioni per il conseguimento del certificato di abitabilità ex art. 35 comma 19 L. n. 47/1985 perché contrastanti con il T.U.L.L.SS. del 1923 e con il DM del 1975 operante in materia di igiene e salubrità ;

- di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso, conseguente ancorché ignoto, se lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **** e dell'Ausl Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore nella udienza smaltimento del giorno 16 giugno 2026, tenutasi in collegamento da remoto, il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

A seguito di opposizione, da parte del Comune di ****, al ricorso straordinario presentato dalla parte ricorrente avverso i provvedimenti in epigrafe indicati, l'interessato tempestivamente provvedeva a notificare e proseguire il giudizio in questa sede giurisdizionale mediante deposito dell'atto di costituzione in data 02/02/2021.

Con il gravame qui in esame parte ricorrente si duole dell'illegittimità dell'ordinanza con cui il Comune di **** ha dichiarato inagibile il locale in proprietà per motivi igienico sanitari e ordinato lo sgombero per motivi di insalubrità entro il termine di 30 giorni dalla notifica.

Costituisce oggetto di impugnazione, altresì, la nota della AUSL della Romagna con cui si confermava la mancanza di caratteristiche igienico sanitarie dei rispettivi locali e la nota del Comune di **** con cui si precisava

che per i locali in questione non sussistono i presupposti per il conseguimento del certificato di abitabilità.

Il locale cui fa riferimento il provvedimento amministrativo qui gravato è posto al piano seminterrato di unità edilizie in cui insistono immobili ad uso residenziale.

L'immobile in parola risulterebbe, in tesi di parte, coerente con il titolo edilizio in sanatoria di cui alla concessione edilizia del 1995, in atti meglio descritta, rilasciata (sempre in tesi di parte) con l'indicazione la stessa costituiva "certificato di abitabilità e agibilità dei locali sopra condonati....". Dopo comunicazione di avvio del procedimento, venivano adottati gli atti qui gravati con cui l'Amministrazione, sostanzialmente, contestava la non adeguatezza dei locali predetti ad essere convertiti, da locali cantinati, in unità abitative. La motivazione addotta dall'Amministrazione ha a riguardo, essenzialmente, la carenza dei presupposti normativi e regolamentari (testo unico delle leggi sanitarie, istruzioni ministeriali 20/06/1896 e DM 05/07/1975): sia in relazione all'altezza dei locali, sia in relazione alle finestrature per consentire scambio aria e luce.

Nel ricorso si articolano le seguenti censure:

- 1) Eccesso di potere per travisamento, carenza di istruttoria, contraddittorietà fra provvedimenti, violazione dei principi di legalità e buona fede dell'azione amministrativa (Art. 1 della Legge n°241/1990): l'amministrazione prende in considerazione un dato strettamente geometrico, per altro già valutato al momento del rilascio del titolo in sanatoria;
- 2) Violazione art. 11 della Disposizioni della legge in generale; violazione del principio del diritto quesito e del legittimo affidamento: i ricorrenti, pur nel mantenimento del titolo in sanatoria, si vedono incisi nell'affidamento di tutti gli effetti connessi al titolo edilizio conseguito "...senza alcun nuovo elemento di motivazione, affidando la determinazione, che impone il sacrificio, addirittura agli stessi elementi oggettivi che avevano legittimato il rilascio del titolo";
- 3) Violazione dell'art. 15 delle disposizioni della Legge in generale lex specialis derogat priori, dell'art. 21 nonies della L. n. 241/1990 in relazione all'art. 35 comma 19 della L. n. 47/1985: il comma 19 art. 35, stabilisce che "A seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma e di prevenzione degli incendi e

degli infortuni”; in ogni caso, essendo decorsi i termini di legge, il provvedimento costituito dalla agibilità non potrebbe essere oggetto di autotutela decisoria, difettando i presupposti di cui all’art. 21 nonies della L. n. 241/90 nemmeno enunciati;

4) Incongruità della motivazione rispetto alle norme giuridiche che vengono in rilievo: nella nota del Comune del 27/05/2020 vengono richiamati gli artt. 122 e 33 comma 6 del RUE vigente che definiscono gli interventi di recupero dei sottotetti nel rispetto dei parametri minimi dimensionali fissati dall’art. 2 commi 1 e 2 della L.R. n. 11/1998; anche a voler prescindere dalla operatività del principio di irretroattività delle leggi nel tempo, le norme non potrebbero applicarsi ad una fattispecie esaurita con un provvedimento stabile.

Resistono la AUSL e il Comune.

Le parti hanno concluso con memorie ex art. 73 cpa e con repliche.

All’udienza di smaltimento del 16 giugno 2026, tenutasi in collegamento da remoto, presenti le parti come da verbale, la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è da respingere in quanto infondato per le considerazioni che seguono. Costituisce dato oggettivo, non oggetto di contestazione, che l’immobile di che trattasi non detiene le caratteristiche minime igienico-sanitarie per essere utilizzato come civile abitazione: si tratta di immobile con altezza di m. 2,25 insufficiente rispetto al minimo previsto (m. 2,70), collocato a livello seminterrato (solo cm. 50 circa fuori terra), con finestre anguste (visibili all’esterno, con ridotte superfici ed in genere al di sotto di balconi). Sotto detto profilo, infatti, quanto sancito dalla nota dell’AUSL non risulta smentito in ricorso.

Ciò posto, non risulta utile alle tesi di parte ricorrente il richiamo alla concessione in sanatoria del 05/06/1995, tenuto conto che, come evidenziato dall’Ente locale, la valenza anche ai fini del certificato di agibilità e/o abitabilità risultava sin da allora condizionato:

a) per le destinazioni residenziali, all’obbligo di trasmettere agli atti dell’ufficio condono del settore urbanistico il n.o. dell’ufficio fognature e dichiarazione asseverata del tecnico abilitato inerente il rispetto delle norme anti infortunistiche, con la precisazione che “la mancata trasmissione renderà abusivo l’uso degli immobili”;

b) per le destinazioni non residenziali, restava ferma “la necessità di eseguire sopralluogo e concreta verifica da parte del servizio igiene pubblica per il rilascio delle autorizzazioni sanitarie e all’esercizio delle relative attività”. Ciò posto, la prima doglianza è da disattendere.

Premesso che parte ricorrente non riesce a documentare una differente situazione dei luoghi quanto ad altezza dei locali e alle aperture finestrate, risulta convincente quanto ex adverso dedotto dal Comune resistente sul fatto che le il sopralluogo sia stato effettuato dall'Azienda USL di Romagna presso l'immobile in questione unitamente a funzionari della Questura, di cui si dava atto nella nota prot. n. **** del 06/05/2016; si precisa che questi, giunti in Via **** al civico ****, non riuscivano ad accedere ai locali in quanto non erano presenti gli occupanti, e che comunque apprendevano che erano acceduti i Vigili del Fuoco unitamente agli operatori della Questura in seguito ad una segnalazione; inoltre e comunque, in costanza del predetto sopralluogo veniva comunque rilevato che l'immobile in questione è situato in un piano completamente seminterrato (altezza 2,25 ca rilevati nel corridoio del piano) di cui circa 50 cm fuori terra e che le finestrate, visibili dall'esterno, sono anguste, con ridotte superfici ed al di sotto dei balconi. In relazione al dato oggettivo e inconfutabile sulle caratteristiche dei luoghi, correttamente il Comune resistente ribadisce che le caratteristiche dell'immobile della ricorrente (altezza interna utile inferiore a quella minima inderogabile ex art. 3 D.M. 1975, superficie finestrata apribile inferiore a 1/8 della superficie del pavimento ex art. 5 D.M. 1975) non consentono il conseguimento del certificato di abitabilità ex art. 35, 19° comma L. 47/1985; precisando ulteriormente come non trovare applicazione il comma 2 bis dell'art. 11 della L.R. Emilia-Romagna n. 15/13 in quanto eseguite dopo la data di entrata in vigore del decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato in G.U. il 18 luglio 1975.

Non risulta, in altri termini, riscontrabile alcuna contraddizione tra la concessione in sanatoria delle opere edilizie sopra descritte – che legittima per l'appunto unicamente il profilo edilizio dell'opera- e la dichiarazione di inabitabilità del medesimo immobile e conseguente sgombero dello stesso, ai sensi dell'art. 222 del TULLSS, stante le accertate carenze sanitarie.

La giurisprudenza amministrativa, pure invocata dal Comune resistente (Cons. di Stato, sez. VI, sent. n. 6091/2021), e qui condivisa, ha avuto modo di affermare che il rilascio del certificato di abitabilità di un fabbricato, conseguente al condono edilizio, ai sensi dell'art. 35, comma 20, L. 47/1985, può legittimamente avvenire in deroga solo ad autonome e autosufficienti disposizioni regolamentari e non anche quando siano carenti condizioni di salubrità richieste invece da fonti normative di livello primario (eventualmente integrate, nel precetto, da norme di fonte secondaria), poiché la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere eccezionale e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive e, soprattutto, tali

da incidere sul fondamentale principio della tutela della salute, con evidenti riflessi sul piano della legittimità costituzionale (cfr., tra le molte, Cons. Stato, sez. II, 23 dicembre 2020 n. 8289; sez. VI, 16 dicembre 2019, N. 8502 e sez. IV, 18 aprile 2014, N. 1997).

Sempre il Consiglio di Stato, puntualmente evocato dal Comune resistente, ribadisce che: deve escludersi che l'art. 35, comma 20, L. 47/1985 contenga una deroga generale e indiscriminata alle norme che presidiano i requisiti di abitabilità degli edifici; e ciò proprio perché (...) la detta legge intende contemperare valori tutti costituzionalmente garantiti, quali, tra gli altri, da un lato il diritto alla salute e, dall'altro all'abitazione ed al lavoro. (...) Esclusa con ciò la configurabilità di un'automatica corrispondenza tra condono ed abitabilità, per come chiarito dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 256/1996, rileva il Collegio come, nel caso di specie, ad essere violate siano norme che, seppur previste dal citato decreto del Ministero della Sanità del 5 luglio 1975 (e quindi da norme di carattere regolamentare), nondimeno costituiscono diretta attuazione degli artt. 218 e 221 Testo unico leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934 n. 1265.(...).

Anche la seconda e la terza doglianza, qui contestualmente scrutinate, risultano infondate.

Occorre richiamare quanto già sopra evidenziato sui limiti e condizioni con cui è stata rilasciata la sanatoria edilizia. Dagli atti di causa non emerge che parte ricorrente abbia mai ottemperato alle sopra indicate prescrizioni. Sicchè deve ritenersi che nessuna abitabilità sia stata automaticamente conseguita mercé il rilascio della sanatoria edilizia. Ne discende che nessuna aspettativa o legittimo affidamento risulta tutelabile sotto detto profilo; deve altresì escludersi che l'art. 35 comma 19 L. 47/1985 possa contenere una deroga generale alle norme che disciplinano i requisiti di abitabilità degli edifici, tanto più laddove le norme violate costituiscono diretta attuazione degli artt. 218 e 221 Testo unico leggi sanitarie quanto alle prescrizioni minime e inderogabili in direzione di una tutela della salute e sicurezza degli ambienti.

In relazione alla quarta ed ultima censura, nel caso in esame non risulta riscontrabile alcuna carenza di motivazione o di incongruità della stessa tenuto conto dei richiami normativi, la indicazione delle carenze dei locali sotto il profilo abitativo e sanitario come deducibili anche delle note della Azienda USL, anch'esse impugnate ma che, per le considerazioni sopra svolte e in assenza di rilievi idonei a confutare i dati di altezza e di finestratura rilevati dalle Amministrazioni, resistono alle doglianze di parte.

In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui al dispositivo in favore delle parti costituite

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Comune di **** e dell'Azienda USL della Romagna, che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00) cadauna, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Valenti, Presidente, Estensore

Mara Bertagnolli, Consigliere

Andrea Lipari, Referendario

IL PRESIDENTE,

Roberto

ESTENSORE

Valenti

IL SEGRETARIO