

Pubblicato il 01/07/2026

N. 12059/2026 REG.PROV.COLL.

N. 0****/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2024, proposto da **** S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Fusco e Luca Maria Pietrosanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

****, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Garozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'avviso di irricevibilità prot. n. **** del 5 marzo 2024, emesso dal Comune di ****, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, Direzione Edilizia
- Ufficio Agibilità, comunicato via p.e.c. in pari data, con il quale è stata disposta

l'archiviazione della S.C.Ag., presentata dalla ricorrente in data 4 maggio 2023 e assunta al prot. comunale n. ****;

- per quanto occorrer possa, dell'avviso di inefficacia prot. n. **** del 30 gennaio 2024, emesso dal medesimo Ufficio, con il quale è stata disposta l'acquisizione documentale degli atti ivi indicati ai fini della istruttoria della pratica di agibilità;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e successivo a quelli sopra indicati, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2026 la dott.ssa Vincenza Caldarola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società ricorrente riferisce di essere proprietaria di un immobile sito in ****, **** n. ****, regolarmente assentito con concessioni edilizie degli anni Venti e munito di certificato di abitabilità rilasciato dal Comune di **** in data 17 luglio 1929, prot. n. ****.

Con riferimento ad una specifica porzione del fabbricato, identificata catastalmente al foglio ****, particella ****, subalterno ****, la Società ha presentato nel mese di aprile 2023 una C.I.L.A. per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria consistenti esclusivamente nella rimodulazione degli spazi interni, senza alcuna incidenza sulle strutture portanti o sulla statica dell'edificio. Successivamente, il 4 maggio 2023, è stata presentata la relativa Segnalazione Certificata di Agibilità, assunta al prot. comunale n. ****.

Per diversi mesi il Comune di **** non ha adottato alcun provvedimento interdittivo né formulato contestazioni. Soltanto il 30 gennaio 2024

L'Amministrazione ha comunicato l'avvio di un procedimento di verifica della prefata S.C.Ag., chiedendo documentazione integrativa necessaria, a suo dire, per completare l'istruttoria. La Società ha prontamente riscontrato la richiesta, trasmettendo tutta la documentazione richiesta, compresi i titoli edilizi originari e il certificato di abitabilità storico dell'intero fabbricato.

Nonostante ciò, con provvedimento prot. n. **** del 5 marzo 2024, il Comune ha dichiarato irricevibile e improcedibile la S.C.Ag., motivando tale decisione con la mancata definizione di due pratiche di condono edilizio, n. **** e n. ****, presentate ai sensi della Legge n. 326/2003 dalla Società ricorrente e tuttora pendenti. Secondo la ricorrente, però, tali pratiche riguardano unità immobiliari individuate al Catasto al fg. ****, part. ****, sub. ****, del tutto diverse da quella oggetto della segnalazione asseverata e non possono, quindi, incidere sulla legittimità o sull'agibilità del subalterno 501.

2. La **** S.p.A. è, pertanto, insorta, con il ricorso all'esame - notificato a controparte in data 30/04/2024 e depositato in data 27/05/2024 - avverso il suindicato provvedimento comunale, unitamente agli atti presupposti, rassegnando le censure di seguito indicate.

2.1 *“VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 19, COMMI 3, 4 E 6 BIS, NONCHE' 21 NONIES DELLA L. 241/90.*

VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA FEDE E LEALE COLLABORAZIONE.

ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE, PER IRRAGIONevolezza, PER CONTRADDITTORIETA' E PER TRAVISAMENTO DEI FATTI.”

La Società contesta innanzitutto che il Comune sia intervenuto quando il termine previsto dall'art. 19 della Legge n. 241 del 1990, commi 3 e 6-bis, per l'esercizio degli ordinari poteri inibitori sulla S.C.Ag. risultava ormai ampiamente decorso.

Dopo circa dieci mesi dalla presentazione della segnalazione, infatti, gli effetti della stessa si erano consolidati e l'Amministrazione avrebbe potuto intervenire esclusivamente mediante l'esercizio del potere di autotutela, nel rispetto dei rigorosi presupposti previsti dall'art. 21-nonies della medesima Legge, richiamato dall'art. 19, comma 4, cit.

Secondo la ricorrente, tuttavia, tali presupposti non sussistono. In particolare, non è stata individuata alcuna illegittimità originaria della S.C.Ag., dal momento che l'unità immobiliare interessata risulta assistita da validi titoli edilizi e da un preesistente certificato di abitabilità. Inoltre, il Comune non ha indicato alcun interesse pubblico concreto e attuale idoneo a giustificare l'annullamento dell'atto, né ha svolto una comparazione tra tale interesse e l'affidamento maturato dalla Società dopo l'inerzia protrattasi per molti mesi e dopo il completamento dei lavori.

2.2 “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 BIS, L. 241/90. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DEL CONTRADDITTORIO, CORRETTEZZA E BUON ANDAMENTO DELLA P.A.”

Con questo secondo mezzo di gravame, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 10-bis della Legge n. 241 del 1990. Le ragioni poste a fondamento del provvedimento finale, infatti, non coincidono con quelle prospettate nella fase procedimentale precedente, in quanto mentre la richiesta di integrazione documentale era incentrata sulla necessità di acquisire determinati atti per verificare la legittimità e l'agibilità dell'immobile, il successivo provvedimento di archiviazione è stato basato esclusivamente sull'esistenza di pratiche di condono riguardanti unità immobiliari diverse da quelle oggetto di intervento. In tal modo la Società non ha avuto la possibilità di formulare osservazioni specifiche su tali nuovi motivi ostativi, come, invece, sarebbe avvenuto, ove il provvedimento di

autotutela oggetto d'impugnazione fosse stato preceduto dal preavviso di rigetto *ex art. 10-bis cit.*

2.3 “*ANCORA SULLA VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 10 BIS, L. 241/1990. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 24, D.P.R. 380/2001.*”

Con questo terza serie di censure, la parte ricorrente evidenzia come il Comune abbia completamente omesso di valutare la documentazione trasmessa in riscontro alle richieste istruttorie del Comune, ignorando sia i titoli edilizi storici dell'edificio sia il certificato di abitabilità già esistente. L'Amministrazione avrebbe, pertanto, fondato la propria determinazione di irricevibilità della S.C.Ag. su un presupposto estraneo alla pratica di agibilità – quale quello della mancata definizione delle pratiche di condono edilizio pendenti –, non richiamato nella comunicazione di avvio del procedimento e, comunque, riferito a porzioni immobiliari diverse da quella effettivamente interessata dall'intervento edilizio.

Quindi, ad avviso della ricorrente, anche ove voglia ammettersi che l'agibilità di un immobile o di una porzione di esso possa essere condizionata dalla relativa regolarità sotto il profilo urbanistico-edilizio, in ogni caso, tale regolarità nella specie sarebbe sussistente, come dimostrato dagli esibiti titoli edilizi e certificato di abitabilità, nonché dalla circostanza che gli interventi eseguiti nell'immobile oggetto di S.C.Ag. risultano legittimati dalla C.I.L.A. in sanatoria presentata e mai inibita né sospesa, e comunque: “*non hanno interessato la sicurezza, la statica e la stabilità del fabbricato, essendosi limitati alla mera rimodulazione interna degli spazi dell'unità immobiliare più volte richiamata, senza interessamento delle parti strutturali dell'edificio*”. Inoltre: “*neanche le opere di cui alle domande di condono edilizio 2003, richiamate dall'Ente, sono incidenti sulla struttura, sulle parti oggetto dell'intervento eseguito dalla ricorrente né comportano la necessità di rinnovare l'agibilità né, tanto meno, risultano incidenti sulla fruibilità delle porzioni, in pendenza di istruttoria, la cui tempistica è devoluto all'Ente.*”

2.4 “ECCESSO DI POTERE SOTTO I PROFILI DEL TRAVISAMENTO DEI FATTI, DELLA CONTRADDITTORIA E/O ILLOGICA MOTIVAZIONE E DELLA OMESSA ISTRUTTORIA.”

Infine, la ricorrente sostiene che l’agibilità, ai sensi dell’art. 24 del d.P.R. n. 380 del 2001, può riguardare anche singole unità immobiliari e che le verifiche dell’Amministrazione comunale avrebbero dovuto essere limitate alla porzione per la quale era stata presentata la S.C.Ag. Le eventuali questioni urbanistiche riguardanti altri appartamenti del medesimo fabbricato non sarebbero, quindi, idonee a giustificare la rimozione dell’agibilità ottenuta.

2.5 Per tutte queste ragioni, la Società chiede l’annullamento dei provvedimenti impugnati, ritenendoli viziati da violazione di legge, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti, illogicità e violazione delle garanzie partecipative previste dall’ordinamento.

3. In data 27/03/2026 ****, già costituitasi in giudizio in data 28/05/2024, ha depositato in giudizio una memoria difensiva con cui ha eccepito l’infondatezza di tutte le censure *ex adverso* articolate, chiedendone la reiezione.

4. Alla pubblica udienza del 28 aprile 2026, all’esito della discussione orale, la causa è stata introitata in decisione.

5. I motivi del ricorso possono essere scrutinati congiuntamente, stante l’evidente connessione delle questioni giuridiche con essi poste, e vanno tutti disattesi in quanto destituiti di fondamento sia in fatto sia in diritto.

6. In via dirimente, osserva il Collegio che l’immobile oggetto dapprima di C.I.L.A. in sanatoria e successivamente di S.C.Ag. è identificato catastalmente al foglio ****, mappale ****, subalterno ****. E contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, il subalterno 9, interessato dall’istanza di condono n. **** tuttora pendente, non individua un’unità immobiliare diversa, bensì il medesimo cespite,

essendo documentalmente emerso – e non contestato *in parte qua* dalla ricorrente - che detto subalterno è stato soppresso e ha originato l'attuale subalterno ****.

Ne consegue che la persistente mancata definizione della procedura di condono, unitamente alla rinuncia all'ulteriore istanza n. ****, impedisce di ritenere accertata la conformità urbanistico-edilizia dell'immobile e, conseguentemente, il perfezionamento della segnalazione certificata di agibilità.

6.1 Per pacifica giurisprudenza, infatti, presupposto indispensabile ai fini della legittimità della segnalazione certificata di agibilità di cui all'art. 24 del d.P.R. n. 380 del 2001 è che i manufatti siano conformi al titolo edilizio e alle norme urbanistico-edilizie in quanto, ancor prima della logica giuridica, è la ragionevolezza ad escludere che possa essere utilizzato, per qualsiasi destinazione, un fabbricato non conforme alla normativa urbanistico-edilizia e, come tale, potenzialmente in contrasto con la tutela della pluralità d'interessi collettivi alla cui protezione la disciplina è preordinata (corretto uso del suolo, difesa dell'ambiente, salubrità degli abitati, sicurezza e stabilità delle costruzioni) (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 30/04/2009, n. 2760).

Inoltre: *“Diversamente opinando, ovvero ritenendo certificabile come agibile anche un immobile abusivo, purché conforme ai requisiti igienico-sanitari e di risparmio energetico previsti, si finirebbe per trasformare la relativa qualificazione in una sorta di ulteriore sanatoria cartolare, ovvero, al contrario, per svuotarne completamente la portata, stante che la natura permanente dell'illecito edilizio ad essa sottesa non ne impedirebbe comunque l'assoggettamento al previsto regime sanzionatorio... Essendo la agibilità la summa del possesso dei requisiti sia igienico-sanitari che urbanistico-edilizi di un edificio, essa non può essere conseguita nel caso”* di immobile privo di regolarità urbanistico-edilizia (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, n. 3836/2021).

6.2 Poiché, dunque, secondo l'indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, l'agibilità presuppone necessariamente la conformità urbanistico-edilizia delle opere realizzate, è evidente che, nella specie, la mancanza della predetta conformità

ha impedito il perfezionamento della S.C.Ag., nella specie non solo incompleta (essendo stata integrata solo a seguito del riscontro, effettuato dalla ricorrente con p.e.c. prot. **** del 27/02/2024, alla richiesta di integrazione documentale inoltrata dal Comune con propria nota prot. **** del 30/01/2024), ma, altresì, mancante di un requisito imprescindibile per la relativa validità ed efficacia.

6.3 Ne deriva che l'attività istruttoria svolta dall'Amministrazione resistente successivamente alla presentazione della segnalazione non è qualificabile quale esercizio del potere di autotutela previsto dall'art. 19, comma 4, della Legge n. 241 del 1990, presupponente l'esistenza di un titolo già formato ed efficace, bensì quale ordinario esercizio dei poteri di verifica e controllo spettanti all'Ente locale in ordine alla sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge per il perfezionamento della segnalazione.

Correttamente, pertanto, il Comune, una volta accertata l'insussistenza del requisito della conformità urbanistico-edilizia dell'immobile di che trattasi, ha concluso il procedimento dichiarando improcedibile la S.C.Ag., senza incidere su un titolo consolidato e senza fare applicazione del potere di annullamento d'ufficio.

6.4 Con il che risulta, altresì, smentita la deduzione difensiva secondo cui l'agibilità riguarderebbe solo i profili igienico – sanitari nonché di sicurezza dell'immobile, posto che siffatta impostazione oltre a essere smentita dal dato normativo, il quale esige che l'interessato dichiari espressamente la conformità dell'opera al progetto presentato, cioè la sua piena conformità alla normativa urbanistico-edilizia (art. 24, commi 1 e 5, lett. a), d.P.R. n. 380/2001), è altresì contraddetta dalla costante giurisprudenza amministrativa, per la quale, come già evidenziato, l'agibilità presuppone necessariamente la conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistico-edilizia, con la conseguenza che va negata l'agibilità nel caso di opera abusiva o difforme dal titolo abilitativo edilizio rilasciato (cfr. Consiglio di Stato,

Sez. V, 29/05/2018 n. 3212; Sez. VI, 8/0/2020, n. 3631; Cons. Stato, Sez. II, 25/01/2021, n. 702; Con. Stato, Sez. II, 22/03/2021, n. 2451; T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. III, 16/10/2021, n. 1328).

6.5 Né rileva la deduzione della parte ricorrente secondo la quale le domande di condono: *“riguardano una veranda al piano 4 ed una al piano terra, (colorate in viola). Entrambe rimangono escluse dalle aree oggetto di intervento (bordate di verde) della C.I.L.A. in sanatoria n. CA 2023/**** del 17 aprile 2023 ossia quella presupposta [dalla] S.C.Ag. prot QI/**** del 04.05.23, di cui si discute..”*.

Infatti, la segnalazione certificata di agibilità di cui è causa non è stata presentata ai sensi dell'art. 24, comma 4, lett. a) o b), del d.P.R. n. 380 del 2001, e non ha quindi ad oggetto una porzione funzionalmente autonoma dell'edificio, bensì l'intera unità immobiliare identificata al foglio ****, particella ****, subalterno ****, come emerge in modo inequivoco dalla documentazione versata in atti.

In tale contesto, la presenza di opere abusive ancora oggetto di domanda di condono impedisce di affermare la regolarità urbanistico-edilizia del predetto immobile e, conseguentemente, la sussistenza del presupposto necessario per il conseguimento dell'agibilità.

In termini, *ex multis* T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 9/06/2017, n. 3119: *“la giurisprudenza sopra richiamata sostiene la necessità della conformità urbanistica quale indefettibile presupposto del rilascio del certificato di agibilità, conformità che non può certo affermarsi riguardo ad immobili oggetto di domanda di condono fintanto che la stessa non sia positivamente riscontrata. Il Tribunale ha di recente precisato in tal senso che "La mera presentazione della domanda di condono, quindi, non incide sulla perdurante abusività delle opere di cui si richiede la sanatoria com'è, del resto, dimostrato dalla citata disposizione condonistica (art. 35 L. 47/1985), che come si è visto, subordina il rilascio del certificato di agibilità all'esito positivo della domanda di condono edilizio" (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VI, 29/01/2016, n. 592).”*

7. Per le ragioni sopra rappresentate devono essere respinte anche le censure concernenti il difetto di istruttoria e di motivazione.

7.1 Il provvedimento impugnato, infatti, esplicita in modo chiaro e adeguato la ragione ostativa al riconoscimento dell'agibilità, individuata nella mancanza della conformità urbanistico-edilizia dell'immobile, requisito imprescindibile ai fini della validità ed efficacia della S.C.Ag. a esso riferita.

8. Neppure fondata è la contestazione secondo la quale il provvedimento sarebbe illegittimo in quanto non preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi *ex art. 10-bis della Legge n. 241 del 1990*.

8.1 Giova rammentare, in via generale, che, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale (da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 03/02/2026, n. 902): *“La natura giuridica della segnalazione certificata di inizio attività - che non è una vera e propria istanza di parte per l'avvio di un procedimento amministrativo poi conclusosi in forma tacita, bensì una dichiarazione di volontà privata di intraprendere una determinata attività ammessa direttamente dalla legge - induce ad escludere che l'autorità procedente debba comunicare al segnalante l'avvio del procedimento o il preavviso di rigetto ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo e inibitori; il denunciante la SCIA, infatti, è titolare di una posizione soggettiva originaria che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato nella legge che non ha bisogno di alcun consenso della P.A. e, pertanto, la segnalazione di inizio attività non instaura alcun procedimento autorizzatorio destinato a culminare in un atto finale di assenso, espresso o tacito, da parte dell'Amministrazione; in assenza di procedimento, non c'è spazio per la comunicazione di avvio, per il preavviso di rigetto o per atti sospensivi da parte dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 18/02/2019, n. 1111).”*

8.2 In disparte tale rilievo, osserva il Collegio che, in ogni caso, la comunicazione *ex art. 10-bis cit.* sarebbe stata superflua, nella fattispecie di cui è causa, a fronte del dato certo e oggettivo della mancata conformità urbanistico-edilizia dell'immobile, idoneo di per sé a precludere il perfezionamento della

S.C.Ag. e non suscettibile di diversa valutazione all'esito di un contraddittorio procedimentale.

9. In definitiva, dunque, il ricorso proposto è palesemente infondato e, pertanto, deve essere respinto.

10. Le spese processuali del presente giudizio, *ex art.* 26 c.p.a. e art. 91 c.p.c., seguendo la soccombenza, vanno poste a carico della Società ricorrente, e sono liquidate come da dispositivo in € 5.000,00 (cinquemila/00).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore di ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, delle spese del presente giudizio, liquidate in € 5.000,00 (Cinquemila/00), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in **** nella Camera di Consiglio del giorno 28 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO