

DOCFA e conformità edilizia: il Catasto non dimostra la legittimità dell'immobile

Il TAR Lombardia chiarisce che la documentazione catastale non costituisce prova della conformità urbanistico-edilizia, ribadisce il principio della tipicità dei procedimenti edilizi e conferma che Catasto, titolo edilizio e agibilità assolvono funzioni diverse e non possono essere sovrapposti

di [Redazione tecnica](#) – 02.07.2026

Una variazione catastale può dimostrare che un'opera è stata realizzata in modo diverso rispetto al progetto autorizzato? Il **DOCFA** può essere utilizzato per dimostrare la conformità edilizia di un immobile?

Qual è il reale valore della documentazione catastale quando occorre verificare la legittimità di un intervento edilizio?

A queste domande ha risposto il **TAR Lombardia, Sez. II Milano**, con la **sentenza 29 giugno 2026, n. 3451**, pronunciandosi su una controversia relativa alla restituzione di una parte del contributo di costruzione versato per un intervento edilizio che, secondo la società ricorrente, sarebbe stato realizzato soltanto in parte.

Nel decidere la controversia, il Collegio ha affrontato il tema del **valore della documentazione catastale** rispetto al **titolo edilizio** e alla **SCIA per l'agibilità**. La sentenza ribadisce infatti che l'accatastamento, fondandosi sulle autodichiarazioni degli interessati, non è idoneo a evidenziare situazioni di conformità o di non conformità edilizia né può legittimare interventi costruttivi privi del necessario titolo abilitativo. Allo stesso tempo, richiamando il **principio della tipicità dei procedimenti edilizi**, esclude che una comunicazione tardiva del privato possa sostituire gli strumenti previsti dal **d.P.R. n. 380/2001**.

DOCFA e conformità edilizia: il rapporto tra Catasto e titolo edilizio

La controversia trae origine dalla richiesta di una società di ottenere la restituzione di una parte del **contributo di costruzione**, superiore a 400 mila euro, versato in occasione della presentazione di una **DIA** relativa all'ampliamento di un fabbricato industriale mediante la realizzazione di un soppalco.

Secondo la ricorrente, una parte significativa dell'intervento previsto dal progetto non sarebbe mai stata eseguita e, proprio per questo motivo, il Comune avrebbe dovuto restituire la quota di contributo riferibile alla superficie rimasta inutilizzata.

Tesi che non hanno convinto il TAR, il quale ha affrontato la questione partendo da un diverso presupposto. Prima ancora di verificare se sussistesse il diritto alla restituzione degli oneri, il Collegio ha infatti accertato se la **documentazione prodotta** dalla società fosse realmente idonea a dimostrare che l'intervento autorizzato non fosse stato realizzato nella sua interezza.

La vicenda prende avvio nel 2010, quando la società presenta una **DIA** per realizzare un ampliamento di un fabbricato industriale mediante un soppalco di circa 2.185 metri quadrati, provvedendo al pagamento del relativo contributo di costruzione.

Alla conclusione dei lavori viene presentata anche la **documentazione catastale aggiornata**. Dal **DOCFA** emerge una superficie del soppalco sostanzialmente coincidente con quella prevista dalla DIA, pari a circa 2.177 metri quadrati.

Nel novembre 2020, invece, la società comunica al Comune di avere in realtà realizzato un soppalco di soli 287 metri quadrati, allegando nuove tavole progettuali, presentando una **nuova variazione catastale** e chiedendo la restituzione della quota di contributo di costruzione relativa alla parte dell'intervento che assume di non avere mai eseguito.

L'amministrazione respinge l'istanza osservando che la **dichiarazione catastale** predisposta dalla stessa società nel 2013 attestava invece la realizzazione dell'intero soppalco previsto dalla DIA e che la successiva comunicazione non fosse sufficiente a superare quanto risultava dagli atti del procedimento edilizio.

Da qui il ricorso al TAR, chiamato a verificare se la documentazione prodotta nel 2020 potesse dimostrare che l'intervento fosse stato effettivamente realizzato in misura inferiore rispetto a quanto originariamente assentito.

Il quadro normativo: il diverso ruolo di titolo edilizio, Catasto e agibilità

Per comprendere il ragionamento sviluppato dal TAR è utile richiamare il quadro normativo di riferimento, nel quale convivono discipline differenti, ciascuna destinata a perseguire finalità proprie.

Il **d.P.R. n. 380/2001** disciplina i **titoli edilizi** attraverso i quali possono essere realizzati gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Il titolo può assumere la forma del **permesso di costruire**, disciplinato dagli artt. 10 e seguenti, oppure della **SCIA** prevista dall'art. 22.

Coerentemente con tale impostazione, l'**art. 9-bis, comma 1-bis**, del d.P.R. n. 380/2001 individua nei **titoli edilizi** il principale riferimento per **ricostruire lo stato legittimo dell'immobile**, integrandoli con gli eventuali titoli successivi e con gli altri documenti espressamente richiamati dal legislatore.

Su un piano diverso si colloca la disciplina catastale. Il **Regio Decreto-Legge n. 652/1939**, convertito dalla **Legge n. 1249/1939**, ha istituito il Nuovo Catasto Edilizio Urbano con finalità censuarie e fiscali. Successivamente, il **D.M. n. 701/1994** ha disciplinato la **procedura DOCFA**, attraverso la quale vengono presentate le dichiarazioni di nuova costruzione e di variazione catastale.

L'**accatastamento** è finalizzato alla rappresentazione e alla classificazione fiscale degli immobili e si fonda sulle dichiarazioni rese dai soggetti interessati. Non costituisce, invece, un procedimento diretto ad accertare la **conformità urbanistico-edilizia** delle opere realizzate.

Anche la **SCIA per l'agibilità**, disciplinata dall'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001, persegue finalità differenti. Essa è finalizzata ad attestare l'**agibilità dell'immobile** e non la sua regolarità sotto il profilo urbanistico-edilizio.

La sentenza ribadisce che **titolo edilizio, Catasto e agibilità** operano su piani distinti e rispondono a presupposti differenti. Per questo motivo, la documentazione catastale e la SCIA per l'agibilità non possono essere utilizzate per attribuire agli immobili una **conformità urbanistico-edilizia** che l'ordinamento riconduce al procedimento edilizio e ai relativi titoli abilitativi.

Perché il DOCFA non prova la conformità edilizia

Il punto centrale della decisione riguarda il **valore della documentazione catastale** quando viene utilizzata per dimostrare la consistenza di un immobile o la conformità delle opere rispetto al titolo edilizio.

Nel caso esaminato dal TAR, la società sosteneva che il soppalco autorizzato fosse stato realizzato soltanto in minima parte. A sostegno della propria tesi aveva prodotto una **variazione catastale** presentata nel novembre 2020, dalla quale emergeva una superficie notevolmente inferiore rispetto a quella risultante dalla **dichiarazione catastale** depositata alla conclusione dei lavori.

La sentenza osserva tuttavia che il **DOCFA** predisposto dalla stessa società nel 2013 riportava un soppalco di circa 2.177 metri quadrati, sostanzialmente coincidente con quanto previsto dalla DIA del 2010. La successiva variazione catastale del 2020, con la quale viene dichiarata una superficie di poco superiore ai 270 metri quadrati, non consente invece di affermare che quella fosse la reale consistenza dell'opera fin dal momento della sua realizzazione.

Secondo il TAR, in assenza di uno **specifico titolo edilizio** che documenti tale diversa consistenza, non vi è alcuna certezza che fino al 2020 il soppalco non abbia mantenuto la superficie prevista dal titolo edilizio del 2010 e già rappresentata nella dichiarazione catastale del 2013.

Proprio per questo motivo il Collegio richiama il consolidato orientamento del Consiglio di Stato secondo cui l'**accatastamento** non è idoneo a evidenziare situazioni di conformità o di non conformità edilizia né può legittimare interventi costruttivi privi del necessario titolo abilitativo.

Ne consegue che il **DOCFA** rappresenta l'immobile ai fini censuari e fiscali, ma non costituisce, di per sé, prova della **conformità urbanistico-edilizia** delle opere.

La tipicità dei procedimenti edilizi e il limite delle comunicazioni atipiche

Accanto al tema del Catasto, la sentenza affronta un secondo profilo di particolare interesse, richiamando il **principio della tipicità dei procedimenti edilizi**.

La società ricorrente aveva infatti trasmesso al Comune una comunicazione con la quale dichiarava di avere realizzato soltanto una parte dell'intervento autorizzato, allegando tavole progettuali aggiornate che rappresentavano un soppalco di dimensioni notevolmente inferiori rispetto a quello previsto dalla DIA originaria.

Per il TAR tale modalità non è idonea a produrre gli effetti invocati.

La comunicazione era stata infatti presentata oltre sette anni dopo la conclusione dei lavori e la materia edilizia è caratterizzata da procedimenti puntualmente disciplinati dalla normativa di settore. Di conseguenza, una **istanza in forma libera** non può sostituire la modulistica e gli strumenti procedurali previsti dal **d.P.R. n. 380/2001**.

Da qui il richiamo alle precedenti pronunce dello stesso TAR Lombardia sulla tipicità del procedimento edilizio, che escludono la possibilità di sostituire gli strumenti previsti dalla normativa con comunicazioni rese in forma libera.

Agibilità e conformità edilizia: due istituti distinti

La società ricorrente aveva inoltre sostenuto che la **SCIA per l'agibilità**, presentata il 2 dicembre 2020 e riferita anche quale comunicazione di fine lavori alla data del 5 maggio 2013, fosse idonea a confermare la consistenza dell'intervento risultante dalla nuova documentazione catastale e, conseguentemente, a sostenere la richiesta di restituzione del contributo di costruzione.

Il Collegio ricorda invece che la segnalazione certificata per l'agibilità è finalizzata esclusivamente ad attestare **l'agibilità dell'immobile** e non la sua regolarità sotto il profilo urbanistico-edilizio. Per questo motivo, il mancato esercizio del controllo comunale sulla SCIA per l'agibilità non produce alcuna preclusione nei confronti dell'amministrazione rispetto alla successiva verifica della **conformità edilizia** del manufatto.

Richiamando un recente orientamento del Consiglio di Stato, la sentenza evidenzia che **titolo edilizio** e **agibilità** rispondono a presupposti differenti e non sono sovrapponibili. Ne consegue che la SCIA per l'agibilità non può essere utilizzata per attribuire effetti che l'ordinamento riserva al **titolo abilitativo**.

Per tale ragione, la SCIA per l'agibilità non poteva neutralizzare, *sic et simpliciter*, gli effetti della **dichiarazione catastale** resa nel 2013, che la stessa ricorrente sosteneva essere frutto di un errore materiale, né modificare il contenuto della DIA del 2010 sulla quale era stato determinato il contributo di costruzione.

Il valore del Catasto nella verifica della conformità edilizia: indicazioni per tecnici, professionisti e amministrazioni

Con il rigetto del ricorso, il TAR Lombardia conferma alcuni principi destinati a trovare applicazione anche oltre la specifica controversia esaminata.

Il primo riguarda il valore della **documentazione catastale**. Il **DOCFA** costituisce uno strumento essenziale ai fini censuari e fiscali, ma non può essere utilizzato, da solo, per dimostrare la **conformità urbanistico-edilizia** di un immobile o per superare quanto risulta dal **titolo edilizio**.

Il secondo principio concerne la **tipicità dei procedimenti edilizi**. La diversa consistenza di un intervento non può essere dimostrata mediante una comunicazione trasmessa molti anni dopo la conclusione dei lavori, ma deve trovare riscontro negli strumenti procedurali previsti dalla disciplina edilizia.

Un'ulteriore indicazione riguarda il rapporto tra **agibilità** e **conformità edilizia**. La **SCIA per l'agibilità** è finalizzata ad attestare la sussistenza delle condizioni necessarie per l'utilizzazione dell'immobile, ma non certifica la regolarità urbanistico-edilizia delle opere e non impedisce all'amministrazione di effettuare le verifiche di propria competenza sulla conformità dell'intervento.

La pronuncia ricorda, in definitiva, che **titolo edilizio**, **Catasto** e **agibilità** operano su piani distinti e assolvono funzioni differenti. Il primo legittima l'intervento edilizio, il secondo censisce l'immobile ai fini fiscali e il terzo ne attesta l'idoneità all'utilizzo.

Pur pronunciandosi su una domanda di restituzione del contributo di costruzione, il TAR offre così un'importante ricostruzione del rapporto tra i principali istituti utilizzati nella pratica edilizia. La sentenza ribadisce che la **conformità urbanistico-edilizia** trova il proprio fondamento nel **titolo abilitativo** e nei procedimenti espressamente previsti dal **d.P.R. n. 380/2001**.