

# Il regime giuridico della SCIA non può operare se le attività in concreto avviate non sono riconducibili alle fattispecie astratte per cui ne è ammesso l'utilizzo

di Martina Sforna

Data di pubblicazione: 22-1-2026

*Nei casi in cui la SCIA venga impiegata al di fuori del proprio ambito applicativo non può operare il relativo regime giuridico, incentrato sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo. Ne deriva che la tutela dell'affidamento, come tratteggiata dall'art. 19 della L. n. 241 del 1990, opera soltanto quando il privato abbia agito in piena conformità ad una segnalazione rispetto alla quale sorgano questioni. Del pari, disposto di cui all'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990 è precipuamente applicabile alle fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una SCIA efficace.*

## Guida alla lettura

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato si è pronunciato sia con riferimento al tema della **tardività dell'esercizio dell'autotutela decisoria** sia in relazione al **regime** che deve ritenersi **applicabile nei casi in cui il privato abbia presentato una SCIA pur in difetto dei presupposti richiesti dalla normativa**.

In particolare, la decisione trae origine dall'impugnazione del provvedimento con cui il Comune di Rimini aveva dichiarato l'inefficacia della SCIA presentata dai ricorrenti, nonché dell'ordinanza-ingiunzione di demolizione dell'immobile realizzato, adottata dal medesimo Comune. Tale SCIA era stata presentata per un **intervento di ristrutturazione edilizia** riguardante due edifici e consistente nella demolizione e ricostruzione, tramite accorpamento, di due manufatti condonati, con mantenimento della volumetria e della destinazione degli edifici preesistenti, ubicati in **area sottoposta a vincolo paesaggistico** ai sensi dell'art. 142, co.1, lett. c) del D.Lgs. n. 42 del 2004.

**A distanza di più di due anni** dalla presentazione della segnalazione il Comune aveva però proceduto a dichiarare l'inefficacia della SCIA, in ragione del fatto che l'intervento dovesse in realtà qualificarsi come **nuova costruzione** e che comunque lo stesso non era ammesso dal regolamento urbanistico edilizio vigente. Di conseguenza ordinava altresì la **demolizione del fabbricato realizzato**.

I segnalanti provvedevano, dunque, a impugnare tali provvedimenti, deducendo la **violazione degli artt.19 e 21-nonies della L. n. 241 del 1990, per tardività dell'autotutela decisoria – in assenza di falsità imputabili al progettista, che consentissero di superare i termini per il suo esercizio –**; per difetto di qualsivoglia motivazione in ordine all'interesse pubblico sotteso all'annullamento e per impossibilità dell'amministrazione di prevedere l'inefficacia

della SCIA non essendo tale contenuto disciplinato dalla legge.

Investito delle questioni, il Consiglio di Stato ha ritenuto infondato l'appello, confermando la decisione del TAR adito. In particolare, muovendo dalla premessa che l'area era sottoposta a vincolo paesaggistico e che, in forza della normativa in vigore all'epoca dell'intervento (anteriore alle modifiche apportate dal d.l. n. 76 del 2020) **quando i manufatti insistono su aree sottoposte a tutela paesaggistica la loro ricostruzione in maniera non fedelissima non può essere considerata come un intervento di ristrutturazione** ai sensi dell'art. 3, co.1, lett. d), del d.p.r. n. 380/2001, **bensì come nuova costruzione**, ha ritenuto la SCIA non idonea a legittimare le opere in questione. A tale conclusione conduceva anche la giurisprudenza dello stesso Consiglio di Stato secondo la quale **il mutamento di destinazione d'uso che comporti una modifica delle sagome e dei volumi degli edifici è sempre sottoposto al regime del permesso di costruire**.

In aggiunta, l'erronea indicazione della destinazione d'uso dell'immobile da parte dei segnalanti (abitativa, anziché a uso servizi) è stata considerata come una **falsa rappresentazione della realtà**. Ciò ha comportato, secondo il Collegio, sia la **possibilità del superamento dei termini di cui all'art. 21-nonies, co.1** sia la **non necessità, per l'amministrazione che agisce in autotutela, di esternare particolari ragioni di pubblico interesse** a fondamento del provvedimento di secondo grado. In questo modo il Consiglio di Stato ha ribadito il principio per cui, in tali ipotesi, **l'interesse pubblico deve ritenersi sussistente in re ipsa**.

Con specifico riferimento alla **dichiarazione di inefficacia della SCIA**, adottata nel caso di specie dal Comune, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la stessa si **fondasse**, prima che sulla ricorrenza dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela decisoria, **sull'esercizio dei poteri di vigilanza dell'attività urbanistico-edilizia che l'ordinamento riconosce ai comuni ai sensi dell'art. 27 d.p.r. n. 380/2001**. Ne deriva che il provvedimento di inefficacia adottato dal Comune non rappresentava esercizio del potere di autotutela decisoria. Secondo i Giudici di Palazzo Spada ciò si giustifica in quanto, **nei casi in cui la SCIA viene utilizzata al di fuori del proprio perimetro applicativo, non può operare il relativo regime giuridico**. Diversamente ragionando si perverrebbe ad elaborare una **tipologia di provvedimento implicito sganciata dal rispetto del principio di legalità desumibile dall'art. 97 Cost.**

In definitiva, secondo il Consiglio di Stato, in casi come quello descritto non può discutersi di autotutela decisoria o di consolidamento della posizione del segnalante ai sensi dell'art. 19 l. n. 241/1990, in quanto la **SCIA è in radice improduttiva di effetti**. Diversamente opinando, ne deriverebbe che, per effetto di un atto privato, si andrebbe a consolidare una posizione più stabile rispetto a quella che deriverebbe da un provvedimento autorizzatorio espresso: anche il titolare del permesso di costruire resta, infatti, sempre esposto al potere di vigilanza dell'Amministrazione per le opere abusive non 'coperte' dal titolo rilasciato.

Pubblicato il 26/09/2025

N. 07563/2025REG.PROV.COLL.

N. 00214/2025 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 214 del 2025, proposto da Bernardino Bianchini e Rita Gobbi, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigino Biagini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Simona Gessaroli, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n.33;

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

Gianluca Arlotti, rappresentato e difeso dall'avvocato Giancarlo Pasini, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***per la riforma,***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (sezione seconda) n. 363 del 20 maggio 2024, resa tra le parti;

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 settembre 2025 il Cons. Stefano Filippini;

Uditi gli avvocati Luigino Biagini, Giancarlo Pasini e Gaia Stivali per Simona Gessaroli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio sono: i) il provvedimento del Comune di Rimini, prot. n. 98357/2020 del 17.04.2020, notificato ai ricorrenti in data 22.05.2020, di dichiarazione di inefficacia della SCIA prot. n. 597 del 29.12.2017 e successiva variante del 16.02.2019; ii) l'ordinanza-ingiunzione del medesimo Comune di demolizione, prot. n. 129536 del 29.05.2020, notificata ai ricorrenti in data 9.06.2020.

2. Per una migliore comprensione dei fatti - alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti - si rappresenta quanto segue.

2.1. La vicenda trae origine dall'istanza del 29 dicembre 2017 con la quale i coniugi Bernardino Bianchini e Rita Gobbi presentavano la SCIA n. 6/2018 per un intervento di Ristrutturazione Edilizia riguardante due edifici (uno insistente sulla particella 561 destinato a "locale artigianale ad uso ricoveri autobus", l'altro insistente sulla particella 179 destinato ad "uso residenziale") situati in via Maceri (Foglio 119, mappali 561 e 179); l'intervento segnalato prevedeva la demolizione e ricostruzione dei due manufatti condonati, con mantenimento della volumetria e della destinazione degli edifici preesistenti, ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ex art. 142, comma 1, lett. c), D.Lgs. 42/04 (poiché entro i 150 mt dal Torrente Ausa).

I due immobili costituivano oggetto di concessione in sanatoria (condono), rispettivamente in data 3.12.2007 e in data 26.01.2018; in particolare:

- con la sanatoria n. 55931 del 3.12.2007 (sulla particella 561 - edificio Bianchini) veniva definita un'istanza di condono ex L. 724/94 legittimando un immobile ad uso artigianale;
- la sanatoria n. 25464 del 26.01.2018 (sulla particella 179 -edificio Gobbi- rilasciata successivamente alla presentazione della SCIA n. 6/2018), riguardava, invece, la legittimazione ex L. 47/85 di un manufatto ad uso servizi;

2.2. Mediante la SCIA per ristrutturazione ricostruttiva n. 6/2018 gli interessati hanno prospettato la demolizione e la ricostruzione tramite accorpamento dei due manufatti, mantenendone la volumetria originaria e la destinazione d'uso, che si affermava essere residenziale e servizi; gli stessi hanno altresì richiesto, ricadendo gli immobili in area sottoposta a vincolo paesaggistico, l'autorizzazione paesaggistica all'intervento, rilasciata dal Comune, su parere favorevole della Soprintendenza. In data 13.03.2018. In data 29.03.2018 è

stata rilasciata l'autorizzazione sismica e decorsi 30 giorni dal rilascio dell'autorizzazione paesaggistica i lavori sono stati avviati.

2.3. In data 16.02.2019, a opere ultimate, è stata presentata una SCIA in variante, relativa all'eliminazione del muro divisorio tra i fabbricati, che risultavano così accorpati con modifiche alla divisione interna e ad alcune aperture esterne, nonché l'adeguamento della piscina esterna alle prescrizioni della autorizzazione paesaggistica. Successivamente, in data 28.03.2019 è stata presentata la SCEA (Segnalazione Certificata di Conformità Edilizia e di Agibilità) con dichiarazione di fine lavori.

2.4. In data 18.06.2019 è stato avviato dal Comune il procedimento per la declaratoria di inefficacia della SCIA del 2017 e della successiva variante del 2019. In seguito a ciò, i coniugi hanno chiesto il rilascio di permesso di costruire in sanatoria al quale hanno, tuttavia rinunciato successivamente, confermando di volersi avvalere degli effetti della SCIA del 2017, perché il Comune non concludeva il procedimento di sanatoria.

2.5. Con i provvedimenti qui impugnati il Comune ha dichiarato l'inefficacia della SCIA del 2017 e della successiva variante del 2019 (sull'assunto che l'intervento eseguito in forza di detti titoli non potesse essere qualificato come ristrutturazione ma come nuova costruzione, necessitante come tale di permesso di costruire, e comunque che esso è non ammesso dal RUE vigente), ordinando conseguentemente l'abbattimento del fabbricato siccome abusivo.

3. I due coniugi, nel ricorso di primo grado, hanno articolato i seguenti quattro autonomi motivi:

I- Violazione ed errata applicazione dell'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990 e dei principi generali in materia di autotutela. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto.

II- Violazione di legge per violazione dell'art. 19 e 21 *nonies* L. n. 241/1990. Eccesso di potere per erroneità del presupposto; difetto assoluto di istruttoria e di motivazione.

III- Violazione di legge per ulteriore errata applicazione dell'art. 21 *nonies* della L. 241/1990. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; illogicità e contraddittorietà nonché carenza di istruttoria.

IV- Eccesso di potere per difetto del presupposto e travisamento. Illegittimità derivata.

4. L'impugnata sentenza (T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. II, n. 363 del 20 maggio 2024):

a) ha respinto il ricorso;

b) ha deciso sulle spese di lite in base alla soccombenza.

4.1. In estrema sintesi, secondo il primo giudice non ricorre tardività dell'autotutela decisoria, perché è stata resa dagli interessati una falsa dichiarazione in ordine alla destinazione urbanistica di uno dei due manufatti oggetto di demolizione per fare posto al nuovo fabbricato;

ci si riferisce segnatamente al manufatto di proprietà della signora Gobbi, per il quale nella SCIA è stata dichiarata una destinazione d'uso abitativa (si veda in particolare la relazione tecnica descrittiva), mentre risulta documentalmente dimostrato che esso venne condonato come costruzione a uso servizi (da intendere per servizi agricoli, secondo le affermazioni del Comune); proprio sul presupposto (in realtà insussistente) del preesistente uso abitativo è stata rilasciata l'autorizzazione paesaggistica; la falsa rappresentazione della realtà da parte del segnalante (nel caso di specie una destinazione d'uso diversa da quella legittimata) comporta altresì che non sia necessario da parte dell'Amministrazione che agisce in autotutela l'esternazione di particolari ragioni di pubblico interesse a giustificazione del provvedimento di secondo grado, posto che in tale ipotesi l'interesse pubblico deve ritenersi sussistente *in re ipsa*; il Comune indubbiamente dispone del potere di autotutela decisoria avverso la SCIA e comunque è titolare di un immanente potere/dovere di vigilanza. L'intervento eseguito contrasta inoltre con il RUE e vi è stato un cambio di destinazione d'uso; sia il manufatto condonato come fabbricato a uso servizi, sia quello condonato a uso autorimessa autobus sono stati trasformati in vani destinati alla permanenza delle persone; le aree dove insistono i fabbricati delle parti ricorrenti ricadono in zona agricola di rilievo paesaggistico (ARP); nel caso di immobili non appartenenti ad aziende agricole (quali quelli per cui è causa) l'articolo 77 del detto strumento vieta in tali ambiti il cambio di destinazione d'uso per gli edifici non residenziali. Infondato, di conseguenza è il motivo di impugnazione proposto nei confronti dell'ordinanza di demolizione, che non è affetta in via derivata dai vizi dedotti.

5. I due coniugi in intestazione hanno proposto il presente giudizio di appello, con ricorso notificato in data 19 dicembre 2024, affidandolo ai motivi di gravame che possono condensarsi nei termini seguenti:

5.1.? *Error in iudicando*. Sulla errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto e sulla conseguente errata applicazione dell'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990 e dei principi generali in materia di autotutela. Travisamento di fatto e di diritto.

5.2.? *Error in iudicando*. Violazione ed errata applicazione degli articoli 19 e 21 *nonies* della L. n. 241/1990. Eccesso di potere di difetto di istruttoria e motivazione.

5.3. *Error in iudicando*. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto; illogicità e contraddittorietà, carente istruttoria.

5.4. Eccesso di potere per difetto del presupposto e travisamento. Illegittimità derivata.

5.5. In estrema sintesi, gli appellanti hanno insistito sulle doglianze in tema di errata applicazione del disposto di cui all'art 21 *nonies*, comma 2 *bis* L 241/90, non essendovi falsità imputabili al progettista che consentissero di superare il termine previsto dal precedente comma 1 (diciotto mesi dall'efficacia della SCIA - 6 aprile 2018); che il provvedimento assunto non contiene alcuna motivazione sull'interesse pubblico sotteso all'annullamento e non poteva prevedere l'inefficacia della SCIA non essendo tale contenuto tipizzato in norma; che l'intervento edilizio si qualifica quale ristrutturazione edilizia, e non nuova costruzione, conforme alla strumentazione urbanistica.



5.6. Con l'appello è stata anche chiesta tutela cautelare tesa a sospendere l'ordine di demolizione.

6. In data 20 gennaio 2025, si è costituito in giudizio, con intervento *ad adiuvandum*, l'architetto Gianluca Arlotti, aderendo alle ragioni dell'appello, di cui ha chiesto l'accoglimento anche in relazione all'istanza cautelare.

7. In data 23 gennaio 2025, si è costituito il Comune di Rimini con atto di stile, censurando puntualmente i motivi di appello con successiva memoria.

8. Nel corso del procedimento:

a) con ordinanza n. 407 del 29 gennaio 2025 è stata accolta la domanda cautelare, con sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, sul rilievo della preminente rilevanza del *periculum* di danno prospettato dagli appellanti;

b) è stata depositata dal sig. Arlotti memoria in data 24 gennaio 2024; lo stesso ha successivamente depositato memoria ai sensi dell'art. 73 c.p.a. in data 16 luglio 2025 e memoria di replica in data 25 luglio 2025;

c) sono state depositate dal comune di Rimini memoria ai sensi dell'art. 73 c.p.a. in data 15 luglio 2025 e memoria di replica in data 24 luglio 2025;

d) sono state depositate dai coniugi appellanti memoria ai sensi dell'art. 73 c.p.a. in data 16 luglio 2025 e memoria di replica in data 25 luglio 2025.

9. All'udienza pubblica del 16 settembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. L'appello è infondato e i relativi motivi di censura possono essere trattati congiuntamente in considerazione dei dirimenti profili che seguono.

11. Preliminarmente occorre disattendere l'eccezione di tardività della produzione documentale effettuata in appello dall'intervenuto arch. Arlotti in data 2.7.2025, trattandosi di atti strettamente attinenti agli argomenti difensivi introdotti in causa dal Comune appellato.

12. Passando al merito della vicenda, deve muoversi dall'assunto secondo cui risulta incontrastato tra le parti che l'area ove sono stati realizzati gli interventi di specie, che hanno condotto alla realizzazione di un organismo edilizio non del tutto conforme, per sagoma e prospetti, al precedente, sia sottoposta a vincolo paesaggistico.

12.1. Secondo i condivisi orientamenti ermeneutici già espressi da questo Consiglio (cfr., Sez. IV, n. 5593 del 7 giugno 2023), in presenza del detto vincolo sull'area, la SCIA non costituiva, all'epoca di riferimento, titolo idoneo rispetto alla ristrutturazione ricostruttiva (che cioè preveda la demolizione dei manufatti esistenti e la loro ricostruzione) laddove non fedelissima al preesistente quanto a sagoma e prospetti; invero, con riferimento alla disciplina *ratione temporis* applicabile alla fattispecie, quando i manufatti insistono su aree sottoposte a tutela

paesaggistica la loro ricostruzione in maniera non fedelissima non può essere considerata come un intervento di ristrutturazione ai sensi dell'art 3, comma 1, lett. d), del d.p.r. n. 380/2001, bensì costituisce intervento di nuova costruzione, come tale sottoposto al relativo regime autorizzatorio e al rispetto delle norme di piano vigenti.

In sostanza, l'intervento di specie, ricadente in area tutelata ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e avente ad oggetto (quanto meno) una variazione di sagoma e di prospetto, non può ritenersi rientrante, *ratione temporis*, tra gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui al punto d), comma 1, dell'art. 3, d.p.r. n. 380 del 2001.

12.1.1. E' ben vero che, per effetto delle modifiche normative introdotte dall'art. 30, comma 1, lett. c), della legge n. 98/2013, la nozione di interventi di ristrutturazione edilizia definita dall'art. 3, comma 1, lett. d), d.p.r. n. 380 del 2001, è stata estesa anche agli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria del manufatto preesistente, senza la necessità di mantenere identica la sagoma. Tuttavia, il requisito del mantenimento della stessa sagoma restava imposto per gli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d.lgs n. 42/2004, per i quali, quindi, gli interventi di demolizione e ricostruzione costituivano ristrutturazione edilizia soltanto ove fosse stata rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente; in difetto di ciò le opere, qualora interessanti gli immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004 venivano classificate come nuova costruzione e non ristrutturazione edilizia.

12.1.2. La previsione riferita agli "immobili" (alla quale fa riferimento l'art. 3 del d.p.r. n. 380 del 2001 nel testo *ratione temporis* vigente) va chiaramente intesa sia nella sua accezione lessicale, sistematica, funzionale e teleologica di zona-area, sia di immobile/edificio ai quali si estendono le tutele ex d.lgs n. 42/2004 (condividendosi, anche al riguardo, l'accurata ermeneusi operata dalla richiamata sentenza CdS n. 5593 del 7 giugno 2023, che pure considera e supera gli argomenti offerti dal precedente in materia -CdS, sez. IV, 14/03/2022 n. 1761- sottolineando l'evoluzione subita dal dettato normativo del richiamato art. 3 lett. d), che, solo dal 2020 in poi, ha visto introdursi distinzioni di regime tra "edifici" e "immobili" sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni).

12.1.3. Con la novella del d.l. n. 76/2020 è stata ulteriormente esclusa la possibilità di inquadrare come ristrutturazione edilizia le operazioni di demolizione con ricostruzione con caratteristiche diverse da quelle preesistenti, qualora interessanti gli immobili soggetti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004; in questi casi, i lavori continuavano dunque a essere classificati come nuova costruzione e non ristrutturazione edilizia.

12.1.3. E' solo con l'introduzione delle ulteriori modifiche normative apportate agli artt. 3 e 10 del t.u. edilizia (d.p.r. 380 del 2001) dall'art 14, comma 1-ter della legge n. 15 luglio 2022, n. 91 (di conversione del d.l. 17 maggio 2022, n. 50), che la descritta situazione è stata modificata, nel senso che la disposizione in esame (art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia) perimetra espressamente e senza equivoci l'ambito oggettivo e temporale di applicazione della sottrazione al regime più restrittivo della ristrutturazione, individuandolo, a far data dall'entrata in vigore delle norme e per i procedimenti non ancora definiti, negli edifici ricadenti



nelle aree tutelate ex artt. 136, comma 1, lett. c-d) e 142 del d.lgs. 42/2004, ossia le “aree tutelate per legge” e gli edifici situati in aree di notevole interesse pubblico (situazioni, entrambe, che non ricorrerebbero rispetto alle opere di specie).

13.1.4. Ma, come accennato, quest’ultima ulteriore semplificazione non è temporalmente applicabile alla fattispecie, trovando applicazione solamente in relazione agli interventi progettati, o comunque approvati, successivamente all’entrata in vigore del d.l. 76/2020, per le aree tutelate ex art. 142 del d.lgs n. 42 del 2004, e all’entrata in vigore della legge n. 50 del 2022 per le aree sottoposte a tutela paesaggistica ex art. 136 dello stesso decreto legislativo. Infatti, gli interventi di specie costituiscono attuazione di segnalazioni certificate risalenti al 2018 e 2019.

14. Alle dette considerazioni va poi aggiunto un ulteriore profilo che esclude l’idoneità delle SCIA di specie a legittimare le opere in questione.

14.1. Invero, secondo un costante insegnamento del Consiglio di Stato, il mutamento di destinazione d’uso che comporti una modifica delle sagome e dei volumi degli edifici è sempre sottoposto al regime del permesso di costruire. Invece, il cambio di destinazione d’uso “nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso”, è assoggettato a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), qualora intervenga nell’ambito della stessa categoria urbanistica, mentre è richiesto il permesso di costruire per le modifiche di destinazione che, come avvenuto nel caso in esame, comportino il passaggio ad una diversa categoria funzionale tra quelle previste dall’art. 23-ter, d.P.R. n. 380/2001 (si veda, Consiglio di Stato, n. 7810/2019).

14.2. Nella specie emerge con evidenza dagli atti che, al momento di presentazione della prima SCIA, non corrispondeva affatto a realtà che la destinazione del manufatto Gobbi sul mappale 179 fosse già acquisita come abitativa. E’ ben vero che vi era una domanda di condono presentata a quel titolo, e che l’accatastamento operato dagli interessati era a ciò conforme; ma è altrettanto vero che il condono è stato poi effettivamente rilasciato solo ad uso servizi (da intendere logicamente per servizi agricoli).

Devono dunque trovare piena conferma gli argomenti del primo giudice, secondo cui nella specie alcuni presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo (quale quello della destinazione urbanistica di uno dei due manufatti oggetto di demolizione per fare posto al nuovo fabbricato) erano nella SCIA indicati in maniera erranea, dandosi per scontata, per il manufatto di proprietà della signora Gobbi, una destinazione d’uso abitativa (si veda in particolare la relazione tecnica descrittiva), mentre è documentalmente dimostrato che esso sia stato condonato come costruzione a uso servizi. Infatti, nel provvedimento di sanatoria n. 25464 – prot. n. 25545 del 26.01.2018 si

dà atto che l’istanza presentata dall’interessata era per un manufatto adibito a servizi e si dispone la legittimazione dello stesso coerentemente all’istanza presentata; inoltre, l’Ufficio condono del Comune nella nota prot. n. 296662 del 29.10.2019 ha riprodotto il modulo compilato dall’interessata per l’istanza di condono in cui è indicato che il manufatto non sarebbe stato destinato a un uso abitativo, precisando che proprio su tale presupposto è stata

rilasciata l'autorizzazione paesaggistica.

14.3. E quindi, l'inesatta rappresentazione della realtà operata da parte del segnalante (nel caso di

specie una destinazione d'uso diversa da quella legittimata) comporta, oltre alla possibilità del superamento dei termini di cui all'art. 21 *nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che non sia necessario da parte dell'Amministrazione che agisce in autotutela l'esternazione di particolari ragioni di pubblico interesse a giustificazione del provvedimento di secondo grado, posto che in tale ipotesi l'interesse pubblico deve ritenersi sussistente in re ipsa (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 6387/2023).

15. Ma nella specie la "dichiarazione di inefficacia" della SCIA, al pari dell'ordine di demolizione, prima che sulla ricorrenza dei presupposti dell'autotutela fondata sulla descritta infedele rappresentazione della realtà, appare altresì sorretto dall'esercizio dei poteri di vigilanza dell'attività edilizio-urbanistica che l'ordinamento riconosce al Comune.

15.1. Al proposito occorre richiamare quanto ripetutamente affermato da questo Consiglio (cfr., fra le varie, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 181 del 13 gennaio 2025), secondo cui la SCIA, affinché possa produrre gli effetti giuridici tipizzati dal legislatore, deve rispondere al modello delineato dal legislatore, occorrendo, tra l'altro, che le attività in concreto avviate siano riconducibili alle fattispecie astratte per cui è ammesso l'utilizzo del relativo strumento giuridico.

Quando ciò non avviene, impiegandosi, come avvenuto nel caso in esame, la SCIA al di fuori del proprio ambito applicativo, non può operare il relativo regime giuridico, incentrato, altresì, sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 5999/2021).

Diversamente ragionando si perverrebbe ad elaborare una tipologia di provvedimento implicito sganciata dal rispetto del principio di legalità desumibile dall'art. 97 Cost. (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 3509 del 2016).

E dunque, quando si prospetta un caso di attività edilizia eseguita in assenza o in difformità dal titolo e vengono sollecitate le generali attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo in materia edilizia (che il comma 2-bis dell'art. 21 della legge n. 241 del 1990 fa salve, anche quando si è già «... dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20»), di cui all'art. 27, del d.P.R. n. 380 del 2001, non si può fare questione, così come fanno gli odierni appellanti, di un consolidamento della posizione del segnalante, né di esercizio di poteri di autotutela, posto che, come anticipato, la SCIA, in fattispecie di tal fatta, in radice non produce effetti.

La tutela dell'affidamento, come tratteggiata dall'art. 19, della legge n. 241 del 1990, opera, infatti, qualora il privato abbia agito in piena conformità ad una segnalazione rispetto alla quale sorgano questioni (anche ad opera di terzi, nei limiti delineati da Corte costituzionale 45/2019).

Diversamente opinando, ne deriverebbe che, per effetto di un atto privato, si andrebbe a consolidare una posizione più stabile rispetto a quella che deriverebbe da un provvedimento autorizzatorio espresso: anche il titolare del permesso di costruire resta, infatti, sempre esposto al potere di vigilanza dell'Amministrazione per le opere abusive non 'coperte' dal titolo rilasciato.

Ne discende che la presentazione di una SCIA afferente a un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo – perché subordinato al diverso strumento del permesso di costruire ovvero perché precluso in astratto e a priori – è destinata a rimanere improduttiva di effetti, non essendo invocabile il relativo regime giuridico (cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 5999 del 2021).

Dunque, nel caso in esame, la parte privata ha utilizzato in maniera distorta l'istituto della SCIA al fine di legittimare un passaggio tra categorie di destinazione d'uso funzionalmente distinte, giacché la preesistente struttura a uso servizi (agricoli) è stata destinata a uso abitativo.

Di conseguenza, nei casi come quello qui in esame, il disposto dell'articolo 21 *nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, contrariamente a quanto ritenuto dagli appellanti, trova applicazione solo residuale, essendo precipuamente applicabile alla diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una SCIA efficace.

Di qui, comunque, anche l'infondatezza del motivo con il quale si è dedotta la violazione dei presupposti legali per l'adozione del provvedimento di "dichiarazione di inefficacia" della SCIA (che gli appellanti hanno inteso qualificare come annullamento in via di autotutela) e dell'ordine di demolizione.

16. Le considerazioni sopra esposte risultano dirimenti rispetto ad ogni ulteriore doglianza degli appellanti, che dunque può considerarsi assorbita.

17. L'appello va dunque integralmente rigettato.

18. Ricorrono tuttavia validi motivi, evidenziati dalla complessità delle questioni e dalle evoluzioni della normativa applicabile, per disporre la compensazione delle spese di lite del grado tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate tra tutte le parti costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 settembre 2025 con l'intervento

dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore