

I poteri inibitori della amministrazione oltre i limiti previsti dall'art. 21nonies l. 241/1990 in presenza di inefficacia della SCIA

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 30-3-2026

...va infatti evidenziato che si è al cospetto di una dichiarazione di inefficacia della SCIA, in quanto presentata per un'opera soggetta a permesso di costruire, sicché l'intervento dell'amministrazione non è espressione di un potere di autotutela, con quanto ne consegue in termini di rispetto dei relativi presupposti.

Guida alla lettura

La sentenza in commento si inserisce nel quadro delle pronunce giurisprudenziali volte a chiarire l'ambito applicativo della **SCIA**, non sempre nel concreto facile da individuare, nonostante gli ultimi interventi legislativi (d.lgs. n. 126/2016 "c.d. "SCIA1" e d.lgs. n. 226/2016 – c.d. "SCIA2").

A tal fine, è opportuno riportare sinteticamente il caso esaminato dalla sentenza in commento.

Il Comune interessato aveva emesso un provvedimento di inefficacia della SCIA per interventi edilizi qualificati come **restauro e risanamento conservativo** (per la loro definizione si rinvia all'art. 3, lett. c e d), del DPR n. 380/2001) e della successiva variante, con conseguente ordinanza di ingiunzione alla demolizione e al ripristino dei luoghi.

I predetti atti venivano impugnati innanzi la TAR che rigettava il ricorso, qualificando gli interventi in ristrutturazione edilizia, tale per cui per la loro realizzazione è necessario il **permesso di costruire**.

Veniva, quindi, presentato ricorso al Consiglio di Stato.

Il Supremo giudice amministrativo riteneva corretta la qualificazione dell'intervento edilizio in **ristrutturazione edilizia** fatta dal giudice di primo grado.

Infatti, dalla documentazione in atti, è emerso che il manufatto era originariamente un **agglomerato precario** in materiali eterogenei, che dopo l'intervento risultava costituito da una **struttura in acciaio** con tamponamenti in lamiera.

Pertanto, l'intervento edilizio non era un consolidamento, bensì una trasformazione

dell'organismo edilizio, tale per cui il titolo edilizio da utilizzare doveva essere il permesso di costruire.

Conseguentemente bene ha fatto il Comune che annullando la SCIA non ha usato i **poteri di autotutela**, con quanto ne consegue in termini di rispetto dei relativi presupposti.

A tal fine, il Collegio ha richiamato una precedente sentenza dello stesso Consiglio, secondo cui: *“La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (scia) afferente a un intervento edilizio (nella specie, **con mutamento di destinazione tra categorie d'uso funzionalmente distinte: da attività produttiva – artigianale a commerciale**) 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 incentrato sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante. Pertanto, non trova neppure applicazione **l'articolo 21 nonies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241** che è deputato a disciplinare esclusivamente la diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una scia efficace”* (Cons. St. 181/2025).

Dunque, l'ordinanza di demolizione è stata ritenuta atto dovuto in presenza di opere realizzate senza titolo abilitativo corretto.

In conclusione, ciò che preme evidenziare, in ossequio all'indirizzo giurisprudenziale ormai costante, è che **se un intervento edilizio non è inquadrato legittimamente tra gli interventi sottoposti a SCIA, l'amministrazione competente non è vincolata ad esercitare i propri poteri inibitori entro i margini previsti dall'art. 19 l. n. 241/1990 che richiama al comma 4 le “condizioni previste dall'articolo 21-nonies”**.

Pubblicato il 19/02/2026

N. 01331/2026REG.PROV.COLL.

N. 00420/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 420 del 2024, proposto da Carmine Cicchini, Gino Cicchini, Francoise Desplechin e Dolores Perez, rappresentati e difesi dagli avvocati Maria De Cono e Rosa Patrizia Santoro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Simona Gessaroli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 315/2023.

Visti 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;

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

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 febbraio 2026 il Cons. Giordano Lamberti e viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con in ricorso indicato in epigrafe, gli appellanti hanno impugnato la sentenza n. 315/2023, pubblicata in data 18/5/2023, pronunciata dal TAR per l'Emilia-Romagna nel procedimento R.G. 953/2017, cui era riunito il procedimento R.G. 14/2020, aventi ad oggetto: a) il provvedimento di diniego di certificato di conformità edilizia ed agibilità, emesso in data 14/6/2017 prot. 0145318/2017, dalla Direzione Pianificazione e Gestione Territoriale Sportello per l'Edilizia Ufficio Agibilità del Comune di Rimini; b) il provvedimento emesso dal Comune di Rimini, in data 10/10/2019, prot. n. 0277160/2019, avente ad oggetto: "DETERMINA – per i motivi sopra descritti (punti A e B), l'inefficacia della segnalazione certificata di inizio attività

(SCIA 2013/14) presentata in data 23/12/2014 con prot. n. 249775 e della successiva variante dell'11/3/2016 prot. n. 50676 (SCIA n. 421/2016) relativamente all'immobile ad uso laboratorio artigianale sito a Rimini in Via dell'Iride n. 18, cui farà seguito l'adozione dei provvedimenti repressivi conseguenti"; c) l'ordinanza di ingiunzione alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, protocollo n. 0213754/2021 dell'8/7/2021, emessa dal Comune di Rimini, avente ad oggetto la "rimozione, con il conseguente ripristino dello stato dei luoghi, delle opere abusive consistenti in: demolizione di manufatto precario realizzato con materiali misti, legittimato con la Concessione in sanatoria n. 57295/2014 e sua ricostruzione con travi e pilastri in acciaio e lamiere di tamponamento, con la stessa volumetria e sagoma".

2 – A tal fine, gli appellanti rappresentano di essere comproprietari di un fabbricato ad uso laboratorio artigianale sito in Rimini, Via dell'Iride n. 18, legittimato mediante concessione edilizia in sanatoria rilasciata dal Comune di Rimini il 20 maggio 2014 ai sensi della L. 724/1994 a seguito di domanda di condono presentata nel 1995.

Gli stessi riferiscono inoltre che: - avevano presentato, in data 23 dicembre 2014, una SCIA per interventi qualificati come restauro e risanamento conservativo ai sensi della L.R. Emilia-Romagna n. 15/2013, corredata da tutta la documentazione tecnica, urbanistica, sismica e progettuale necessaria; - pur avendo ottenuto accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria con pagamento della relativa sanzione e pur avendo presentato in data 9 agosto 2016 domanda di conformità edilizia ed agibilità, il Comune di Rimini lasciava decorrere inutilmente il termine di novanta giorni previsto dall'art. 23 della L.R. n. 15/2013, con conseguente formazione del silenzio assenso sull'agibilità, salvo poi adottare preavviso di rigetto e successivo diniego fondati su asserite non conformità edilizie, sismiche e paesaggistiche; - il Comune avviava nel 2019 un procedimento di annullamento in autotutela della SCIA, conclusosi con la dichiarazione di inefficacia della stessa; - l'amministrazione emanava l'ordinanza di demolizione quale atto consequenziale, assumendo che l'intervento realizzato fosse in realtà qualificabile come ristrutturazione e non come risanamento conservativo.

3 - Tali atti venivano impugnati dai proprietari dinanzi al TAR per l'Emilia-Romagna, deducendo, tra l'altro, la definitività del titolo edilizio, la formazione del silenzio assenso sull'agibilità, l'insussistenza di false dichiarazioni, la correttezza della pratica sismica IPRIPi e della sanatoria paesaggistica, nonché l'illegittimità dell'ordine di demolizione anche alla luce dell'art. 38 del D.P.R. 380/2001.

4 - Il TAR adito, con la sentenza impugnata, ha rigettato i ricorsi, ritenendo che l'intervento fosse una ristrutturazione edilizia, che vi fossero dichiarazioni fuorvianti in ordine ai profili edilizi, paesaggistici e sismici e che, pertanto, il Comune potesse legittimamente derogare al termine decadenziale di cui all'art. 21-nonies L. 241/1990, escludendone l'opponibilità nel caso di specie.

5 - Avverso la menzionata pronuncia gli appellanti hanno articolato i seguenti motivi di appello.

6 - Con il primo motivo lamentano che il TAR avrebbe erroneamente qualificato l'intervento come ristrutturazione con demolizione e ricostruzione, senza alcuna prova di una demolizione

effettiva, travisando la natura delle opere, che si sarebbero limitate al consolidamento e alla conservazione di un manufatto precario già condonato, rimasto invariato per funzione, dimensioni, volume, altezza e destinazione d'uso.

L'appellante precisa che le opere erano state descritte in modo trasparente e puntuale nella SCIA ed eseguite conformemente ad essa; la SCIA era legittima, definitiva e non più suscettibile di controllo negativo, sicché la contestazione comunale risulta tardiva, generica e illegittima.

6.1 - Con il secondo motivo censurano il TAR per aver fondato la propria decisione su un presupposto di fatto inesistente, ossia che il tecnico dei ricorrenti avrebbe negato l'esistenza del vincolo fluviale, circostanza smentita dalla documentazione in atti che dimostra come il vincolo fosse stato esplicitamente rappresentato nelle planimetrie sin dalla pratica di condono.

Inoltre, l'autorizzazione paesaggistica relativa alla SCIA del 2014 è stata comunque richiesta e ottenuta, seppur postuma, in un contesto di oggettiva incertezza sulla sua necessità, ed è stata accompagnata dal pagamento della relativa sanzione e dalla certificazione di inesistenza del danno ambientale.

6.2 - Con il terzo motivo, gli appellanti deducono una "Errata e iniqua valutazione della documentazione sulla pratica sismica". Ad avviso degli appellanti, il TAR ha affermato in modo apodittico e senza adeguato supporto istruttorio che l'intervento avrebbe richiesto una pratica sismica "piena", disconoscendo la sufficienza della procedura IPRIPI prevista per manufatti di modesta entità e basso rischio, nonostante l'assenza di una CTU e la presenza in atti di una relazione tecnica redatta da un ingegnere che si assumeva la responsabilità di tale valutazione.

6.3 - Con il quarto motivo, gli appellanti lamentano che il Giudice di prime cure abbia del tutto omesso di pronunciarsi su uno specifico e decisivo motivo di ricorso, relativo all'illegittimità e illogicità dell'ordinanza comunale che impone la demolizione e la rimessione in pristino del manufatto, riportandolo a uno stato fatiscente, precario e instabile. Tale ordinanza era stata autonomamente impugnata per vizi propri con motivi aggiunti, ma la sentenza non ha affrontato, né motivato su questo punto.

7 – L'appello è infondato.

Il Tar ha correttamente qualificato l'intervento abusivo, riconducendolo alla categoria della ristrutturazione edilizia.

7.1 - Come si evince dalla documentazione depositata nel corso del giudizio, l'immobile preesistente era costituito da un agglomerato precario di materiali differenti (legno e tubi innocenti), mentre dopo la trasformazione è formato da travi e pilastri di acciaio e lamiera di tamponamento.

In particolare, in base al materiale fotografico prodotto dal comune, può ragionevolmente concludersi nel senso che, in realtà, l'intervento si è sostanziato in una completa e totale

ristrutturazione con elementi tipologici e strutturali ben diversi rispetto all'iniziale organismo.

Deve inoltre osservarsi che nella stessa relazione allegata alla SCIA si dava atto, tra l'altro, dell'esecuzione della "...modifica delle dimensioni delle aperture; ...Demolizione di tramezzi interni non portanti", ovvero di modifiche rispetto al preesistente che stridono con la riconduzione dell'intervento entro la categoria del risanamento conservativo.

7.2 – Viste le caratteristiche dell'intervento, questo non può essere ricondotto entro la categoria del risanamento conservativo, che comprende il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio al fine di consentire il recupero dell'edificio esistente, che si vuole conservare (cfr. Cons. St., Sez. V, 5 settembre 2014, n. 4523).

L'intervento posto in essere è invece riconducibile alla differente categoria della ristrutturazione edilizia. Invero, quest'ultima si configura nel rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio e nell'alterazione dell'originaria consistenza fisica dell'immobile, incompatibile con il concetto di risanamento, che presuppone la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura originaria dell'edificio (cfr. Cons. St., Sez. V, 17 marzo 2014, n. 1326).

7.3 – Alla luce delle considerazioni che precedono va disatteso il primo motivo di appello.

8 – E' infondato anche il secondo motivo di appello.

Seppure nella pratica di condono del manufatto la vicinanza del torrente, a distanza inferiore a mt. 150, sia stata indicata nelle planimetrie, resta il fatto che il vincolo non era stato indicato nella pratica relativa alla SCIA, tanto è vero che gli interessati hanno poi dovuto richiedere un'autorizzazione postuma.

8.1 – Le circostanze già innanzi evidenziate sono di per sé sufficienti a giustificare i provvedimenti impugnati, a prescindere dall'aspetto che riguarda l'aspetto sismico.

Ai fini della legittimità di un atto amministrativo fondato su di una pluralità di ragioni, fra loro autonome, è sufficiente che anche una sola fra esse sia riconosciuta idonea a sorreggere l'atto medesimo, mentre le doglianze formulate avverso gli altri motivi devono ritenersi carenti di un sottostante interesse a ricorrere, giacché in nessun caso le stesse potrebbero portare all'invalidazione dell'atto (ex multis Cons. St. sez. IV, 7 aprile 2015, n. 1769).

8.2 – Da un altro punto di vista, va infatti evidenziato che si è al cospetto di una dichiarazione di inefficacia della SCIA, in quanto presentata per un'opera soggetta a permesso di costruire, sicché l'intervento dell'amministrazione non è espressione di un potere di autotutela, con quanto ne consegue in termini di rispetto dei relativi presupposti.

Al riguardo giova richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio secondo cui "La presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (scia) afferente a un intervento edilizio (nella specie, con mutamento di destinazione tra categorie d'uso funzionalmente distinte: da attività produttiva – artigianale a commerciale) 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 incentrato sulla tempestività dell'intervento repressivo amministrativo, esercitabile entro rigorosi limiti temporali, superati i quali si consolida la posizione giuridica del privato segnalante. Pertanto, non trova neppure applicazione l'articolo 21 nonies, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 che è deputato a disciplinare esclusivamente la diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una scia efficace" (Cons. St. 181/2025).

9 – Risulta infine infondato anche il quarto motivo di appello, dovendosi ricordare che l'ingiunzione di demolizione è un atto dovuto in presenza della constatata realizzazione dell'opera edilizia senza titolo abilitativo o in totale difformità da esso, senza alcun margine di discrezionalità da parte dell'amministrazione.

Le problematiche rappresentate da parte appellante potranno essere valutate in sede esecutiva, non potendo le stesse incidere sulla legittimità dell'atto impugnato.

10 – Per le ragioni esposte l'appello va respinto, senza la necessità di alcun approfondimento istruttorio.

Le spese di lite, ad una valutazione complessiva della lite, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) respinge l'appello e compensa le spese di lite.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026, tenutasi con modalità telematica, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

