

Quando è legittimo l'esercizio del potere inibitorio e di autotutela, oltre i termini e le condizioni di cui all'art. 19 L. n. 241/1990

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 30-5-2026

L'art. 19, comma 1, L. n. 241 del 1990, pone a carico di colui che presenta la Segnalazione Certificata di Inizio Attività l'onere di corredarla della documentazione richiesta dalla legge. È chiaro che solo una segnalazione completa degli allegati legittima l'esercizio dell'attività e consente al Comune di effettuare il controllo nel termine assegnato. Superato tale termine non possono escludersi provvedimenti di autotutela nonché la possibilità di assumere procedimenti inibitori dell'attività in caso di dichiarazioni false e mendaci allegate alla S.C.I.A. ovvero di attività difforme da quanto segnalato.

Ne consegue che se la produzione documentale è incompleta per causa riconducibile al segnalante, l'esercizio del potere inibitorio e di autotutela previsto dall'art. 19 della L. n. 241/1990 può esplicarsi anche oltre il termine e le condizioni previste dalla predetta disposizione normativa.

Guida alla lettura

La sentenza in rassegna presenta profili di particolare interesse in relazione all'**esercizio del potere di autotutela da parte della P.A. rispetto alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.)**.

Circa la **natura giuridica della S.C.I.A.**, su cui si sono registrati un ampio dibattito dottrinale e forti oscillazioni giurisprudenziali, è ormai superato l'iniziale approccio ermeneutico che, equiparando la S.C.I.A. al silenzio assenso, qualificava la stessa in termini di modulo di semplificazione procedimentale che consente al privato di conseguire, per effetto di un'informativa equiparabile ad una domanda, un titolo abilitativo costituito da un'autorizzazione implicita di natura provvedimentale che si perfeziona a seguito dell'infruttuoso decorso del termine previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento di divieto.

Invero, mediante la celebre pronuncia dell'**Adunanza Plenaria n. 15/2011** e l'intervento del legislatore, è stato chiarito che **trattasi di una dichiarazione del privato provvista di efficacia legittimante immediata che risiede nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti**; peraltro, nella S.C.I.A. l'intera fase istruttoria risulta **trasferita de facto dalla P.A. al privato segnalante** che dichiara di possedere tutti i requisiti

richiesti per svolgere una determinata attività.

Attesa la natura giuridica della Segnalazione Certificata di Inizio Attività, il **potere di autotutela di cui è titolare l'Amministrazione rispetto a tale istituto** si atteggia in maniera differente in quanto **non culmina nella revoca o nell'annullamento**, non essendo in presenza di un provvedimento amministrativo, ma **sostanzandosi piuttosto nell'esercizio di poteri inibitori e/o repressivi**.

Nel caso di specie, la S.C.I.A. a fronte di cui la P.A. ha esercitato il potere di autotutela è la **Segnalazione Certificata di Agibilità** di cui all'**art. 24 d.P.R. n. 380/2001** (Testo Unico Edilizia) che, sebbene ha sostituito il precedente Certificato di Agibilità conservando la funzione originaria di verifica di conformità urbanistico - edilizia e di salubrità e sicurezza dell'opera realizzata, **deve essere sussunta all'interno del paradigma della SCIA di cui all'art. 19 L. n. 241/1990, configurandosi come atto privato corrispondente, nella prassi, alla dichiarazione di un professionista abilitato, attestante l'agibilità dell'immobile**.

Conseguenza di tanto è che alla **S.C.AG. trova applicazione l'integrale disciplina della SCIA, ivi comprese le norme relative all'esercizio tempestivo dei poteri di controllo**, trenta giorni dalla presentazione della stessa ai sensi dell'art. 19, comma 4-bis, L. n. 241/1990, *ovvero tardivo*, un anno dalla scadenza dei trenta giorni ai sensi dell'art. 19, comma 4, L. n. 241/1990; *decorso inutilmente anche tale ultimo termine, la situazione oggetto di segnalazione si "consolida" e non può più essere rimossa dall'Amministrazione*.

Posto che l'art. 24 D.P.R. n. 380/2001 richiede **ai fini dell'agibilità** che siano state **realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio**, considerato che la parte ricorrente ha prodotto solamente il certificato di collaudo inerente ad una parte delle opere e non all'intero intervento, a fronte del lamentato mancato rispetto dei termini temporali perentori di cui agli artt. 19 e 21-*nonies* della L. n. 241/1990, il Giudice di prime cure ha dichiarato **infondata** tale doglianza in quanto, **difettando i presupposti per il suo consolidamento**, la S.C.AG. **non si è in alcun modo perfezionata** ragion per cui **l'esercizio del potere inibitorio e di autotutela contemplato dall'art. 19 della L. n. 241/1990 può esplicarsi anche oltre il termine e le condizioni** previste dalla predetta disposizione normativa.

In altre parole, la pronuncia in parola cristallizza il principio per cui **allorquando la Segnalazione Certificata di Inizio Attività** [nel caso che ci occupa Segnalazione Certificata di Agibilità] **non si sia perfezionata per causa imputabile al segnalante, non si ha consumazione del potere di secondo grado della Pubblica Amministrazione che per questa via risulta legittimata, sebbene spirato il termine di cui agli artt. 19, comma 4, e 21 nonies, comma 1, L. n. 241/90, ad agire in autotutela e rimuovere la S.C.AG. in parola**.

Quanto al secondo motivo di gravame, inferente al difetto di motivazione del provvedimento con cui è stato esercitato il potere di autotutela e l'**omessa instaurazione del contraddittorio procedimentale**, il Collegio, per le ragioni testè esposte, facendo richiamo all'art. **21-octies L. n. 241/1990**, statuisce che **il provvedimento di autotutela non avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello in concreto adottato in ragione del dato certo e oggettivo**

del mancato completamento e collaudo integrale delle opere di urbanizzazione a carico della ricorrente.

Publicato il 25/05/2026

N. 09580/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04545/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 4545 del 2024, proposto da Abitazione spazio società cooperativa edilizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Francesco Cigliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Gabriella Bozzone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A) per l'annullamento,

previa sospensione degli effetti,

della nota prot. n. QI/35680 del 19.2.2024 di Roma Capitale, notificata in pari data, con cui è stata dichiarata l'improcedibilità della segnalazione certificata di agibilità prot. 134568 del 3.08.2017;

B) per la condanna di parte resistente

al risarcimento dei danni patiti dalla ricorrente in conseguenza dell'illegittima adozione del provvedimento impugnato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 17.4.2024 e depositato in data 23.4.2024, Abitazione spazio società cooperativa edilizia ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Roma Capitale al fine di sentir annullare il provvedimento meglio emarginato in epigrafe, nonché condannare parte resistente alla rifusione dei danni patiti dalla ricorrente in conseguenza del provvedimento in questa sede impugnato.

A sostegno del gravame, parte ricorrente ha articolato i motivi che verranno di seguito esaminati.

2. Con memoria del 17.5.2024, Roma Capitale, già costituitasi in giudizio in data 24.4.2024, ha invece insistito nel rigetto del ricorso.

3. All'esito del deposito e dello scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 12.5.2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Tanto premesso, il presente giudizio ha a oggetto il provvedimento con cui Roma Capitale ha dichiarato l'"improcedibilità" della Segnalazione Certificata di Agibilità prot. 134568, presentata in data del 3.08.2017, in relazione all'agibilità degli alloggi di edilizia convenzionata realizzati dalla ricorrente (in virtù di convenzione stipulata ai sensi dell'art. 35 l. 865/71, con atto rep. 41487 – racc. 22052 del 25.01.2008), nell'ambito del programma costruttivo per la locazione denominato "20.000 abitazioni in affitto" su aree ricadenti nel Piano di Zona "B50 Monte Stallonara", a scomputo del contributo dovuto.

Il provvedimento in questa sede impugnato contiene una pluralità di motivi ostatici, tra i quali, oltre all'incompletezza documentale, v'è l'omesso rilascio del nulla osta obbligatorio, che avrebbe dovuto adottare Roma Capitale, una volta completate le opere di urbanizzazione da

parte della ricorrente.

5. Con il primo motivo di ricorso, quest'ultima si duole della violazione del termine di cui al combinato disposto degli artt. 19, comma 4 e 21 *nonies*, comma 1, L. 241/90, atteso che il provvedimento gravato, da qualificarsi in termini di annullamento d'ufficio, non avrebbe più potuto essere adottato dall'Amministrazione una volta spirato il termine annuale dalla scadenza del diverso termine di giorni 30 per l'esercizio tempestivo dei poteri inibitori. Nel caso di specie, tra la data del deposito della SCIA e quella di adozione del provvedimento di autotutela sarebbero trascorsi quasi 8 anni.

Né, in senso contrario, deporrebbe l'incompletezza documentale dedotta da Roma Capitale, che risulterebbe smentita *per tabulas*.

Inoltre, la ricorrente si duole dell'illegittimità del provvedimento che in questa sede ci occupa, atteso che l'agibilità potrebbe essere negata, ai sensi dell'art. 24 TUED, solo per ragioni inerenti alla "*sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico*", e non anche a fronte dell'incompletezza della documentazione che, semmai, avrebbe imposto all'Amministrazione di sollecitare l'integrazione documentale in sede di soccorso istruttorio.

Rispetto a tale doglianza, Roma Capitale ha controdedotto che l'insussistenza di uno dei presupposti richiesti dall'art. 24 L. 241/90 ai fini del valido consolidamento della S.C.AG. non consentirebbe lo spirare del richiamato termine di cui agli artt. 19, comma 4 e 21 *nonies*, comma 1, L. 241/90 perché, in difetto di esso, la SCIA non si sarebbe mai perfezionata.

La doglianza della ricorrente è infondata.

La segnalazione certificata per l'agibilità (anche detta "S.C.AG.") ha sostituito, ai sensi dell'art. 24, d.P.R. n. 380/2001, il certificato di agibilità, ma di esso conserva la funzione originaria di verifica di conformità urbanistico - edilizia e di salubrità e sicurezza dell'opera realizzato. Senonchè, la S.C.AG. deve essere sussunta all'interno del paradigma della SCIA di cui all'art. 19 L. n. 241/1990, configurandosi come atto privato corrispondente, nella prassi, alla dichiarazione di un professionista abilitato, attestante l'agibilità dell'immobile (TAR Salerno, n. 1265/2025).

Di conseguenza, alla S.C.AG. trova applicazione l'integrale disciplina della SCIA, ivi comprese le norme relative all'esercizio tempestivo dei poteri di controllo (entro il termine di giorni 30 dal deposito della stessa), ovvero tardivo (un anno dalla scadenza di tale termine di giorni 30). Decorso inutilmente anche tale ultimo termine, la situazione oggetto di segnalazione si "consolida" e non può più essere rimossa dall'Amministrazione.

Ciò posto, l'art. 24, comma 4, TUED così recita: "*ai fini dell'agibilità, la segnalazione certificata può riguardare anche: a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni*". In altre parole, la norma in esame subordina il consolidamento della situazione

oggetto della S.C.AG. al completamento delle opere di urbanizzazione primaria in relazione all' "intero intervento" e non invece a parte di esso.

Applicando tali principi al caso di specie, ritiene il Collegio che il certificato di collaudo statico prot. n. 63008 del 6.4.2017, versato in atti dalla ricorrente (doc. 5 allegato al ricorso introduttivo del giudizio), risulta inidoneo a fungere da presupposto integrativo della S.C.AG. per cui è causa, interessando esso solo le opere del "primo stralcio".

A riprova di ciò depone il successivo atto di collaudo prot. 20268605 del 19.1.2026, depositato in giudizio dalla ricorrente in data 1.4.2026, che è invece relativo alle opere del II e III stralcio e segnatamente alla "II e alla III Fase del 3 Progetto stralcio", oggetto della Convenzione integrativa Rep. 12767, stipulata *inter partes* il 7.10.2015 (docc. 3 e 5 del deposito di parte ricorrente del 1.4.2026).

Consegue che, al tempo del deposito della S.C.AG. (3.08.2017), difettavano i presupposti per il consolidamento della stessa, *sub specie* di collaudo dell'intera opera oggetto delle due descritte convenzioni urbanistiche.

Fermo quanto precede, rimane da chiarire se, nonostante il difetto di siffatto presupposto, l'inutile spirare del termine di agli artt. 19, comma 4 e 21 *nonies*, comma 1, L. 241/90 abbia consumato il potere di secondo grado dell'Amministrazione di agire in autotutela e rimuovere per tal via la S.C.AG. in parola.

Sul punto, la Giurisprudenza amministrativa (C.d.S., n. 3836/2021; TAR Lazio - Roma, nn. 6312/2026, 6147/2026, 15369/2025, 7279/2025, 2250/205, TAR Lombardia - Milano, n. 195/2023, TAR Firenze, n. 1328/2023, TAR Catanzaro, n. 149/2016), condivisa dal Tribunale, ritiene che "poiché la produzione documentale è risultata incompleta per causa riconducibile alla segnalante, l'esercizio del potere inibitorio e di autotutela previsto dall'art. 19 della L. n. 241/1990 può esplicarsi anche oltre il termine e le condizioni previste dalla predetta disposizione normativa". Inoltre, "l'art. 19, comma 1, L. n. 241 del 1990, pone a carico di colui che presenta la segnalazione certificata di inizio attività l'onere di corredarla della documentazione richiesta dalla legge. È chiaro che solo una segnalazione completa degli allegati legittima l'esercizio dell'attività e consente al Comune di effettuare il controllo nel termine assegnato. Superato tale termine non possono escludersi provvedimenti di autotutela nonché la possibilità di assumere procedimenti inibitori dell'attività in caso di dichiarazioni false e mendaci allegare alla s.c.i.a. ovvero di attività difforme da quanto segnalato".

Applicando tali principi al caso di specie, il Collegio respinge quindi il primo motivo di ricorso, stante l'incompletezza documentale conseguente alla carenza del presupposto (collaudo dell'intera opera) di cui all'art. 24 TUED.

6. Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente si duole del difetto di motivazione del provvedimento impugnato, atteso che esso non espliciterebbe, in modo adeguato, le ragioni poste a fondamento dell'annullamento disposto, né conterrebbe la valutazione circa la prevalenza dell'interesse pubblico concretamente perseguito dall'Amministrazione con l'atto annullato rispetto a quello del privato.

Inoltre, il provvedimento *de quo* sarebbe stato adottato in violazione dell'art. 7 L. 241/90.

Il motivo è infondato.

Il provvedimento impugnato fornisce un'adeguata motivazione circa i requisiti mancanti, ai sensi dell'art. 24 TUED, della S.C.AG, *sub specie* di insufficienza della documentazione a essa allegata; circostanza quest'ultima che di per sé giustifica, anche alla luce di quanto sopraddetto, l'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere di secondo grado. Conseguentemente il provvedimento che in questa sede ci occupa è immune dai vizi di difetto di motivazione e di istruttoria dedotti dalla ricorrente.

Quanto, poi, alla contestazione secondo la quale l'Amministrazione non avrebbe instaurato un contraddittorio preventivo con la ricorrente, rileva il Collegio che l'attivazione del contraddittorio procedimentale sarebbe stato superfluo a fronte del dato certo e oggettivo del mancato (completamento e) collaudo delle opere di urbanizzazione a carico della ricorrente. Pertanto, soccorre, nel caso di specie, l'art. 21 *octies*, comma 2, L. 241/90.

7. Alla luce di tutto quanto precede, deve essere respinta la domanda di annullamento del provvedimento impugnato.

8. Alla reiezione della domanda caducatoria consegue, per incompatibilità logica, anche la reiezione di quella di condanna al risarcimento dei danni, asseritamente patiti dalla ricorrente.

9. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore di parte resistente, che liquida in € 2.500,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore