

Nessun effetto per la Scia edilizia al di fuori dal suo ambito applicativo

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 9-10-2026

La segnalazione certificata di inizio attività presentata per un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo, perché subordinato al permesso di costruire ovvero alla SCIA alternativa di cui all'art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è radicalmente inidonea a produrre gli effetti tipici dell'istituto. Ne consegue che il relativo intervento deve considerarsi eseguito in assenza di titolo edilizio, senza che possano trovare applicazione il regime di consolidamento della posizione del segnalante, i termini previsti per l'esercizio dei poteri inibitori o la disciplina dell'annullamento d'ufficio di cui all'art. 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Guida alla lettura

La decisione si è pronunciata in relazione agli effetti della SCIA presentata da una società al fine di realizzare un **intervento di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia leggera**, per cui la P.A. ha in seguito emesso un provvedimento con cui ha intimato di non procedere alla realizzazione delle opere.

L'inibitoria era scaturita dall'accertamento che la SCIA aveva in realtà ad oggetto l'esecuzione anche di altri interventi edilizi rispetto a quelli segnalati, incidenti sui prospetti dell'edificio tali da costituire, quindi, non un'opera di mera manutenzione straordinaria, ma una ristrutturazione edilizia c.d. "pesante", assoggettata al previo rilascio di permesso di costruire o a SCIA sostitutiva di permesso di costruire ex art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, non potendo essere legittimata da una SCIA c.d. "semplice" ex art. 22 d.P.R. n. 380/2001.

Per tali ragioni il Tar aveva confermato la legittimità del provvedimento dell'Amministrazione in ordine alla inidoneità assoluta della segnalazione effettuata a costituire un efficace titolo per l'intervento edilizio in questione.

Investito dell'appello per asserita decadenza dal termine per procedere all'annullamento in autotutela e per lesione dell'affidamento riposto sulla conservazione del titolo, il Consiglio di Stato ha confermato le conclusioni del Tar sulla base delle seguenti argomentazioni.

In primo luogo, ha richiamato i propri precedenti secondo i quali, **affinché la SCIA possa produrre gli effetti giuridici tipizzati dal legislatore**, essa **"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)" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2025 n. 181)"

Trattandosi di intervento privo di idoneo titolo edilizio, ne consegue che non può discorrersi né di un consolidamento della posizione del segnalante, né dell'esercizio di poteri di autotutela da parte dell'Amministrazione, né di un affidamento qualificato da tutelare che, come indicato dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, può operare solo qualora il privato abbia agito in piena conformità ad una segnalazione rispetto alla cui legittimità il terzo abbia poi sollevato obiezioni.

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.

In conclusione, nel caso di specie è stato utilizzato in maniera impropria l'istituto della SCIA "semplice" al fine di legittimare un intervento di ristrutturazione "pesante" che avrebbe potuto essere realizzato solo in base a permesso di costruire o ad una SCIA sostitutiva di permesso di costruire (ex art. 23 d.P.R. n. 380/2001), con conseguente esecuzione di lavori senza titolo a causa dell'inefficacia della segnalazione inviata all'Amministrazione.

Pubblicato il 09/07/2026

N. 05513/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06646/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6646 del 2024, proposto da C.M.2F Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Abbate, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Maratona n.56;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio eletto presso l'Avvocatura comunale in Roma, via del Tempio di Giove 21;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 1190 del 22 gennaio 2024

Visti il ricorso in appello 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 5 febbraio 2026 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal provvedimento del 29 novembre 2018 con cui Roma Capitale ha ordinato di non realizzare le opere di cui alla SCIA del 24 novembre 2017;
- dalla nota del 21 novembre 2017 con cui l'Amministrazione comunale ha ordinato di non effettuare le trasformazioni di cui alla DIA del 30 maggio 2017;
- dal provvedimento di Roma Capitale del 13 gennaio 2023 di diniego di autotutela.

2. Tali atti sono stati impugnati con ricorso e motivi aggiunti dinanzi al T.a.r. per il Lazio dalla C.M. 2F Costruzioni s.r.l., società presentatrice delle suddette dichiarazioni, che, comunicando

di aver successivamente rinunciato all'intervento di cui alla DIA del 30 maggio 2017 (che prevedeva anche una sopraelevazione) ha lamentato l'illegittimità dell'inibitoria ad effettuare i lavori di cui alla SCIA del novembre 2017, deducendo la sussistenza di un errore nella planimetria catastale allegata alla concessione edilizia in sanatoria già ottenuta - che sarebbe stato all'origine delle discrasie riscontrate rispetto all'*ante operam* - la violazione degli artt. 3 comma 4, 7, 10-*bis* e 21 della legge n. 241/1990, la lesione del suo affidamento qualificato e il travisamento nei presupposti di causa.

3. Con la sentenza n. 1190 del 22 gennaio 2024 il T.a.r. per il Lazio ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, ritenendo legittimo l'operato dell'Amministrazione e condannando la ricorrente alla rifusione delle spese in favore di Roma Capitale.

4. La originaria ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello ad un unico articolato motivo, così rubricato: violazione dell'art. 21 della legge n. 241 del 1990, violazione dell'art. 7 e 10-*bis* legge citata n. 241 del 1990, violazione dell'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001.

5. Si è costituita in giudizio Roma Capitale, eccependo l'infondatezza dell'appello e di tutte le doglianze ivi articolate.

6. Con memoria del 2 gennaio 2026 l'Amministrazione comunale ha ulteriormente sviluppato le sue difese, insistendo nelle conclusioni già formulate e, con note del 3 e del 4 febbraio 2026, entrambe le parti hanno domandato che la causa fosse decisa in base agli atti depositati, senza previa discussione.

7. All'udienza pubblica del 5 febbraio 2026 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Con la decisione appellata il T.a.r. ha, come anticipato, respinto il ricorso ed i motivi aggiunti, ritenendo che l'intervento per il quale la società ricorrente aveva presentato la SCIA del 24 novembre 2017 costituisse, in realtà, ai sensi dell'art. 10 comma 1 lett. c) del d.P.R. n. 380/2001 nella formulazione allora vigente, non un'opera di mera manutenzione straordinaria, ma una ristrutturazione edilizia "pesante" che, come tale, risultava assoggettata al previo rilascio di permesso di costruire o a SCIA sostitutiva di permesso di costruire ex art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, non potendo essere legittimata da una SCIA "semplice" ex art. 22 d.P.R. n. 380/2001. Alla luce di tali circostanze e dell'inidoneità assoluta della segnalazione effettuata a costituire un efficace titolo per l'intervento edilizio in questione, il T.a.r. ha, quindi, ritenuto inapplicabile alla fattispecie il termine assegnato dalla legge all'Amministrazione per intervenire in autotutela e ha considerato parimenti infondate tutte le altre doglianze formulate dalla ricorrente.

9. L'appellante ha lamentato l'ingiustizia di tale decisione, nella quale il giudice di primo grado non avrebbe considerato che la sua SCIA, pur inoltrata attraverso l'utilizzo di un modulo errato, fosse, in ogni caso, corredata di tutte *"le dichiarazioni, gli allegati, le asseverazioni, i pagamenti e quant'altro necessario a qualificare correttamente l'intervento proposto e quindi a sostenerne e legittimarne l'esecuzione"*. Ha, inoltre, dedotto la mancata valutazione da parte del T.a.r. del fatto che il provvedimento di inefficacia della SCIA fosse stato adottato "a

distanza di oltre un anno dalla presentazione della stessa, quando i lavori erano da tempo ultimati”, con conseguente lesione del suo affidamento qualificato circa la legittimità degli stessi.

10. L'appellante ha, poi, evidenziato che il provvedimento impugnato con il ricorso di primo grado non era stato preceduto dalla comunicazione dei motivi per i quali la SCIA sarebbe stata inefficace e che, come detto, in presenza di tutti i presupposti previsti dall'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001 per la SCIA sostitutiva di permesso di costruire, l'utilizzo da parte sua di un semplice modulo sbagliato avrebbe potuto essere sicuramente superato, rendendo comunque legittimo l'intervento edilizio.

11. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte per le ragioni di seguito illustrate.

12. Con la SCIA del 24 novembre 2017 la società ricorrente aveva dichiarato di voler porre in essere un intervento di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia leggera, errando, dunque, in primo luogo, nella stessa rappresentazione delle opere progettate che, come evidenziato dal T.a.r., non avevano ad oggetto soltanto la creazione di bucatore *ex novo* del fabbricato, (per cui c'è stata procedura di rettifica della domanda di condono), ma anche altri lavori edilizi, incidenti sui prospetti dell'edificio come la realizzazione, al piano terra, di due pianerottoli con relativi gradini, la trasformazione di finestre in porte finestre, la realizzazione di parte del muro di recinzione comprensivo di cancello carrabile e la trasformazione di una vetrata in porta finestra.

13. Poiché, come sottolineato dalla costante giurisprudenza amministrativa, gli interventi edilizi devono essere considerati in modo non frammentato, bensì nella loro globalità, e l'art. 10 comma 1 lett. c) del d.P.R. n. 380/2001, nella formulazione al tempo vigente, stabiliva che la modifica dei prospetti integrasse opere di ristrutturazione “pesante” e che queste dovessero essere precedute da permesso di costruire o da una SCIA sostitutiva di tale permesso ai sensi dell'art. 23 d.P.R. n. 380/2001, la SCIA “semplice” presentata dalla ricorrente nell'ipotesi in esame risulta, in verità, come anche in questo caso già correttamente ritenuto dal T.a.r. nella sentenza appellata, assolutamente inidonea a legittimare i lavori e totalmente inefficace, rendendo inapplicabili le previsioni della legge n. 241/1990 sul termine a disposizione dell'Amministrazione per esercitare il potere di autotutela.

14. Al riguardo la Sezione ha avuto l'occasione di osservare *“che la segnalazione certificata di inizio attività costituisce...uno strumento di liberalizzazione delle attività private - non più sottoposte ad un controllo amministrativo di tipo preventivo, ma avviabili sulla base di una mera segnalazione da sottoporre al successivo controllo amministrativo - impiegabile entro un delimitato ambito applicativo”,* tantopiù quando - come nel caso in esame - si sia *“fatto ricorso a una SCIA semplice, ex art. 22 d.P.R. n. 380/2001, e non a una SCIA alternativa al permesso di costruire”*. Nella suddetta decisione questo Consiglio ha ribadito anche che *“in particolare, 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)" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2025 n. 181)

15. Dinanzi ad un intervento privo di idoneo titolo edilizio come quello in questione, non può, dunque, neppure discorrersi di un consolidamento della posizione del segnalante, né, in realtà, dell'esercizio di poteri di autotutela da parte dell'Amministrazione, posto che, come anticipato, la SCIA, in una fattispecie di tal fatta, non risulta in radice in grado di produrre effetti. Né può parlarsi di un affidamento qualificato da tutelare, che, come indicato dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, può operare solo qualora il privato abbia agito in piena conformità ad una segnalazione rispetto alla cui legittimità il terzo abbia poi sollevato obiezioni (nei limiti delineati da Corte costituzionale 45/2019).

16. Una diversa soluzione della questione appare, poi, sulla base della disciplina dell'intera materia, difficilmente ipotizzabile, poiché condurrebbe al paradosso di ritenere che, per effetto di un atto privato, si possa 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. Cons. Stato, Sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5999).

17. In breve, nel caso in esame, la C.M. 2F appare aver utilizzato in maniera impropria l'istituto della SCIA "semplice" al fine di legittimare un intervento di ristrutturazione "pesante", con modifica dei prospetti del fabbricato che avrebbe potuto essere realizzato solo in base a permesso di costruire o ad una SCIA sostitutiva di permesso di costruire ex art. 23 d.P.R. n. 380/2001, trovandosi, infine, ad aver eseguito lavori senza titolo a causa dell'inefficacia della segnalazione inviata all'Amministrazione.

18. Di qui l'infondatezza della doglianza di violazione del termine per l'autotutela, poiché, come anticipato, nei casi come quello qui in esame, non trova applicazione l'invocato articolo 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241 del 1990, che, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, è deputato a disciplinare esclusivamente la diversa fattispecie di esercizio dei poteri inibitori in relazione ad una SCIA efficace.

19. Analoghe considerazioni valgono in relazione all'infondatezza della censura relativa alla mancanza del preavviso di rigetto. 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, infatti, 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. (Cons. Stato, Sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1111).

20. In conclusione, vista l'infondatezza di tutti i motivi articolati dall'appellante nella sua impugnazione, l'appello deve essere integralmente respinto.

21. Le spese del presente grado seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la società appellante alla rifusione in favore di Roma Capitale delle spese del grado di appello liquidate in € 6.000,00 oltre accessori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere