



Certificato di Agibilità e Regolarità Urbanistica

Ai sensi dell'art. 24, comma 1, del DPR 380/2001, il certificato di agibilità attesta esclusivamente la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati. Tale certificazione non comporta, né può comportare, una presunzione di conformità urbanistico-edilizia.

TECNICI&PROFESSIONE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE DONNE GEOMETRA ESPERTI EDIFICIO SALUBRE GAS RADON

Certificato di Agibilità e Regolarità Urbanistica

Un'Analisi Tecnico-Giuridica

Premessa

Il presente opuscolo si propone di chiarire l'ambito di efficacia del certificato di agibilità (oggi SCA – Segnalazione Certificata di Agibilità), evidenziando l'erronea equiparazione, ancora oggi diffusa, tra agibilità edilizia e legittimità urbanistica. L'analisi è condotta alla luce della normativa vigente, della giurisprudenza amministrativa e delle recenti innovazioni normative introdotte dal c.d. "Salva Casa" (DL 69/2024, conv. L. 105/2024).

1. Finalità del Certificato di Agibilità

Ai sensi dell'art. 24, comma 1, del DPR 380/2001, il certificato di agibilità attesta esclusivamente la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati. Tale certificazione non comporta, né può comportare, una presunzione di conformità urbanistico-edilizia.

2. La Giurisprudenza Amministrativa: Il Caso del TAR Lazio n. 553/2025

La sentenza affronta l'impugnazione di un'ordinanza di demolizione relativa a opere edilizie abusive, realizzate in zona vincolata senza titolo abilitativo né autorizzazione paesaggistica. Le opere, seppur parzialmente rientranti nella nozione di edilizia libera, sono state ritenute illegittime in quanto non accompagnate dalla necessaria autorizzazione paesaggistica, elemento imprescindibile in presenza di vincoli.

Principi sanciti:

- L'agibilità non surroga né sostituisce il titolo edilizio.
- In ambito vincolato, ogni intervento che altera l'assetto paesaggistico richiede preventiva autorizzazione.
- La valutazione dell'abuso edilizio deve essere complessiva e non frammentaria.

3. L'Illegittimità del Certificato di Agibilità in Assenza di Titolo Edilizio

La mancanza di un valido titolo abilitativo determina ipso iure l'illegittimità del certificato di agibilità eventualmente rilasciato. La giurisprudenza sottolinea che non è legittimamente possibile attestare l'agibilità in assenza della conformità urbanistica.

4. Divergenze Interpretative: Il TAR Catania n. 307/2025

In senso difforme, il TAR Catania ha sostenuto che la mera difformità urbanistica non giustifica il ritiro dell'agibilità, se permane il rispetto dei requisiti minimi di abitabilità e sicurezza.

5. Il DL "Salva Casa" e la SCA Sanante

Il DL 69/2024 ha introdotto misure semplificative volte a regolarizzare gli abusi minori (in parziale difformità), prevedendo la possibilità, in taluni casi, di utilizzare la SCA come strumento sanante. Tuttavia, l'efficacia di tale previsione è strettamente circoscritta alle casistiche rientranti nelle "tolleranze costruttive" normativamente tipizzate.

Conclusione

L'equivoco per cui l'agibilità coinciderebbe con la legittimità urbanistica deve essere definitivamente superato. Il certificato di agibilità ha natura funzionale e non abilitativa: non può sanare abusi edilizi né sostituirsi al titolo legittimante. Una corretta comprensione di tale distinzione è fondamentale per garantire il rispetto della legalità urbanistica e la tutela del paesaggio.

ALLEGATA LA SENTENZA

Pubblicato il 13/01/2025

N. 00553/2025 REG.PROV.COLL.

N. 14063/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso avente numero di registro generale 14063 del 2019, proposto da
- OMISSIS;

contro

- Comune di Lubriano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso in giudizio dall'avvocato Angelo Ranchino, con domicilio
digitale in atti di causa;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- dell'ordinanza di demolizione n. OMISSIS del 6 febbraio 2018, notificata in data
25 luglio 2019;
- del verbale di sopralluogo dell'11 aprile 2017, protocollato al Comune di Lubriano
in data 30.05.2017 al n. OMISSIS;
- della comunicazione di avvio del procedimento per verifiche urbanistico edilizie
prot.n. OMISSIS del 18 marzo 2017;

- della proposta di autorizzazione paesaggistica prot.n.OMISSIS del 28 gennaio 2017, per la parte in cui viene proposta la non approvazione di alcuni interventi;
- della comunicazione di avvio del procedimento di rigetto parziale della istanza prot.n. OMISSIS del 31 gennaio 2016 relativa alla richiesta di Autorizzazione paesaggistica di alcuni interventi esterni contrassegnati dai numeri 1, 2, 4, 6, 7 e 9, portante il n. di prot. OMISSIS del 28 gennaio 2017;
- del rigetto parziale della istanza di autorizzazione paesaggistica presentata in data 21 gennaio 2016 prot.n. OMISSIS, adottato con provvedimento del Comune di Lubriano prot.n. OMISSIS del 27 maggio 2017;
- del rigetto parziale della S.C.I.A. di cui al prot. n. OMISSIS del 21 gennaio 2016, adottato con provvedimento del Comune di Lubriano prot.n. 2076 del 27 maggio 2017;
- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non portato a conoscenza della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Lubriano;

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 8 novembre 2024 il dott. Benedetto Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. OMISSIS, con ricorso spedito a mezzo del servizio postale in data 24 ottobre 2019 e depositato in data 15 novembre 2019, è insorta avverso l'ordinanza in

epigrafe, recante l'ordine di demolizione delle opere abusivamente realizzate presso l'immobile di proprietà, sito in Lubrano, loc. S. Caterina, distinto in catasto al foglio OMISSIS.

1.1. In fatto emerge quanto segue:

- in data 11 aprile 2017 si è svolto un sopralluogo a opera di personale comunale e del Comando

stazione dei Carabinieri Forestale di Lubriano circa lo stato dei luoghi di cui è questione;

- all'esito, si è riscontrata la realizzazione, in assenza di titolo abilitativo, dei seguenti interventi: 1. «“pergolato - tettoia” avente dimensioni di circa mt. 9,80 x 4.40 e altezza mt.2,35 realizzato in struttura lignea sovrastata da vegetazione rampicante; circa il 50% del manufatto risulta coperto con lastre ondulate in materiale plastico tipo “tegolcoppo”»; 2. «forno con tettoia antistante avente dimensioni complessive tra aperto e chiuso di mt. 5,10 x 2,60 ed altezza mt. 2,10 alla gronda (parte chiusa mt. 2,30 x 2,60 – parte aperta a tettoia mt. 2,80 x 2,60) realizzata in muratura di tufi e coperta

a due pendenze simmetriche in struttura lignea con sovrastanti manto in laterizio; la struttura risulta sormontata da vegetazione rampicante»; 3. «pergolato disposto all'intorno del fabbricato principale avente delle dimensioni di circa mt. 33,00 di sviluppo longitudinale complessivo x 2,90 di larghezza e altezza mt. 2,40, realizzato in struttura lignea sovrastata da vegetazione rampicante»; 4. «pergolato avente delle dimensioni di circa mt. 14,00 di lunghezza x 1,90 di larghezza e altezza mt. 2,10, realizzato in struttura lignea sovrastata da vegetazione rampicante; detto pergolato è di collegamento tra quelli posto a ridosso del fabbricato principale e del forno-tettoia di cui al punto 2»; 5. «tettoia avente dimensioni di circa mt. 6,30 x 3,90 ed altezza mt. 2,40 - 2,50 con copertura a unica falda realizzata in struttura lignea, sia pilastri che copertura»; 6. «box avente funzione di contenimento di contatori ecc., avente

dimensioni di circa mt. 7,15 x 0,80 ed altezza mt. 1,30 realizzato in muratura e copertura a tetto ad unica falda con sovrastanti coppi in laterizio»; 7. «sistemazione esterna a giardino delle dimensioni esterne di circa mt. 15,20 x 11,90 realizzato con fontana centrale, vialetti in breccia calcarea e piante di delimitazione, contornata da marciapiedi in tufo»; 8. «sistemazione esterna contornata da staccionata in legno e struttura in elevazione tipo archetto sempre in struttura lignea»;

- è seguita l'ordinanza qui avversata.

1.2. In diritto, parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità del suddetto provvedimento, formulando censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto più aspetti.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Lubrano, che ha difeso la legittimità dei propri atti, concludendo per l'inammissibilità e l'improcedibilità in rito e per la reiezione nel merito del ricorso.

3. All'esito della camera di consiglio svoltasi il 17 dicembre 2019, con ordinanza n. OMISSIS del 2019, l'incidentale istanza cautelare è stata rigettata per la ritenuta carenza dell'attributo del *periculum in mora*, avendo la ricorrente presentato, in data 1 ottobre 2019, istanza di accertamento di conformità.

4. Alla udienza smaltimento dell'8 novembre 2024, tenutasi in modalità da remoto, previo deposito di scritti difensivi, il procuratore di parte ricorrente ha precisato la sua posizione, instando anche per il rinvio della decisione della causa. Indi l'affare è transitato in decisione.

5. In *limine litis*, va disattesa l'istanza di rinvio presentata dalla parte ricorrente onde attendere «l'adozione da parte del Comune resistente del provvedimento di sanatoria», dovendosi escludere che la definizione di un giudizio ormai maturo per la decisione possa essere procrastinata in contrasto con le esigenze di speditezza dei processi, per la cui realizzazione il Giudice e le parti sono chiamati a cooperare, in base all'art. 2, co. 2, cod. proc. amm. (T.A.R. Calabria, sez. I, 8 marzo 2021, n. 493; T.A.R. Campania, sez. III, 17 aprile 2015, n.2197).

5.1. Del pari, da opposta prospettiva, va disattesa l'eccezione di inammissibilità o improcedibilità del ricorso sollevata da parte resistente, secondo cui la presentazione da parte dell'odierna deducente della ripetuta istanza di sanatoria in data 1 ottobre 2019 (il cui iter procedimentale, singolarmente, sarebbe dichiaratamente ancora in corso, a onta di quanto previsto dall'art. 36, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) avrebbe determinato il venire meno, *ab origine* o comunque in corso di causa, dell'interesse a ricorrere, richiamandosi il risalente orientamento pretorio secondo cui la presentazione dell'istanza di accertamento di conformità successivamente all'impugnazione dell'ordine di demolizione produce l'effetto di rendere improcedibile l'impugnazione stessa per sopravvenuta carenza di interesse. Invero, per tale profilo il Collegio richiama, dando qui a esso continuità, il differente e prevalente indirizzo secondo cui la presentazione di una istanza di accertamento di conformità non rende inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso; non vi è pertanto alcuna automatica necessità per l'Amministrazione di adottare, se del caso, un nuovo provvedimento di demolizione. Essa determina soltanto un arresto dell'efficacia dell'ordine di demolizione, che opera in termini di mera sospensione dello stesso. In caso di rigetto dell'istanza, che peraltro sopravviene in caso di inerzia del Comune dopo soli sessanta giorni, l'ordine di demolizione riacquista la sua piena efficacia (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2024, n. 1705).

5.2. Sempre in rito, va rilevata, anche su conforme eccezione del Comune intimato, la palese irricevibilità, per violazione del termine decadenziale d'impugnazione di sessanta giorni di cui agli articoli 29 e 41 cod. proc. amm., della proposta comunale di autorizzazione paesaggistica prot.n.384 del 28 gennaio 2017, del rigetto parziale della istanza di autorizzazione paesaggistica presentata in data 21 gennaio 2016 prot.n. OMISSIS, adottato con provvedimento del Comune di Lubriano prot.n.OMISSIS del 27 maggio 2017 e del rigetto parziale della S.C.I.A. di cui al prot.

n. OMISSIS del 21 gennaio 2016, adottato con provvedimento del Comune di Lubriano prot.n. OMISSIS del 27 maggio 2017.

5.2.1. Va infine rilevata l'inammissibilità dell'impugnazione delle comunicazioni di avvio del procedimento pure avversate nel ricorso, stante il loro carattere endoprocedimentale, come tale sprovvisto di immediata e diretta lesività.

6. Nel merito, per quanto ammissibile, il ricorso è infondato, alla stregua della motivazione che segue.

6.1. L'atto avversato valorizza le seguenti coordinate motivazionali: *a)* assenza di titolo abilitativo in ordine agli otto manufatti contestati; *b)* ubicazione di tali opere in «Zona E Agricola - Sottozona E-3 Agricola boschiva e/o di particolare pregio ambientale" del PRG in vigore, soggette ai seguenti vincoli: - Vincolo paesaggistico di cui all'art. 136 del d.lgs 42/2004, imposto con d.m. del 25 febbraio 1976 come ampliato con deliberazione della Giunta Regionale n. 4508 del 10.07.1984; d.P.R. n. 380/2001 arti. 93-94 - normativa sismica - zona 11; - vincolo idrogeologico ai sensi del R.D.L n.3627/23 e R.D. 1126/26.

6.2. Col primo motivo, si è prospettata l'erronea applicazione dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, in quanto (soltanto) «i primi cinque» manufatti di cui si è ingiunta sarebbero «tettoie/pergolati aperti, di modeste dimensioni e privi di qualunque cubatura, che rientrano a pieno titolo negli elementi di arredo delle aree pertinenziali circostante l'immobile principale di proprietà della ricorrente», vertendosi quindi in regime di c.d. "edilizia libera".

In senso opposto è qui sufficiente richiamare il principio, assolutamente consolidato e ampiamente condiviso anche da questo Tribunale, secondo cui, laddove gli interventi edilizi ricadano in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, gli stessi risultano soggetti alla preventiva autorizzazione paesaggistica, necessitando pur sempre di un titolo abilitativo stante l'alterazione dell'aspetto esteriore dei luoghi che i medesimi comportano, con la conseguenza che, quand'anche le opere si ritenessero

pertinenziali o precarie, in assenza di autorizzazione paesistica l'applicazione della sanzione demolitoria è, comunque, doverosa (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 6 novembre 2023, n. 9557, pronunciata proprio con specifico riferimento ad una tettoia).

Peraltro, il Collegio condivide l'indirizzo giurisprudenziale (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 10 novembre 2017, n. 5180; *id.*, 8 maggio 2018, n. 2738), secondo cui la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate, per cui non è data la possibilità di scomporre una parte per negare l'assoggettabilità ad una determinata sanzione demolitoria, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni. In sostanza, l'opera edilizia abusiva va identificata con riferimento all'immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente considerato (T.A.R. Basilicata, 30 settembre 2021, n. 628).

6.3. Si è in secondo luogo dedotto che la odierna ricorrente abbia «acquisto l'immobile e le sue pertinenze nello stato di fatto come attualmente si presenta, dato che le opere oggetto di giudizio sono rilevabili da tale obiettive evidenze e, quindi, realizzate in epoca precedente alla vendita. Né la ricorrente ha apportato, successivamente alla acquisizione, modificazione alcuna allo stato dei luoghi». La ricorrente, anche in ragione della vetustà delle opere (risultante anche dalla contestata ordinanza), avrebbe maturato un affidamento tutelabile, a fronte del quale sussisterebbe un “obbligo motivazionale rafforzato” non adempiuto da parte resistente.

La doglianza va disattesa. Non è configurabile alcun legittimo affidamento maturato per il decorso del tempo. Sul punto, infatti, il Consiglio di Stato (cfr. AA.PP., n. 8 e

n. 9 del 2017) ha avuto modo di chiarire che non esiste nell'ordinamento giuridico, un'atipica forma di sanatoria automatica o *praeter legem*, collegata al mero decorso del tempo, nelle ipotesi di opera non assentita e che l'ordine tardivo di demolizione di un'opera abusiva rappresenta una doverosa misura sanzionatoria dell'opera abusiva. Ancora, la demolizione ha carattere reale in quanto prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante, dovendo essere emanata anche nei confronti di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento della sua emanazione in un rapporto con la *res* tale da consentire la restaurazione dell'ordine giuridico violato (Cons. Stato, Add. Plenn. n. 9/2017 e n. 16/2023).

6.4. Col terzo e il quarto motivo, da scrutinare congiuntamente, si è lamentata da più angolazioni la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, per l'obliterazione sostanziale dei contenuti della partecipazione procedimentale della ricorrente.

La censura è in parte inammissibile, nella parte in cui è rivolta avverso gli atti di cui ai precedenti §§ 5.2. e 5.2.1., e per il resto infondata, dovendosi ribadire che l'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi costituisce attività vincolata della pubblica amministrazione, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione delle ordinanze di demolizione, non è necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento, non potendosi in ogni caso pervenire all'annullamento dell'atto alla stregua dell'art. 21-*octies*, comma 2, legge 241/1990 (*ex plurimis* Cons. St., Sez. VI, 22 dicembre 2023, n. 11137; Cons. St., Sez. VII, 12 dicembre 2023, n. 10722; Cons. St., Sez. VII, 21 agosto 2023, n. 7832; T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 22 dicembre 2023, n. 19525; id., 25 gennaio 2023, n. 1283; id., 30 novembre 2022, n. 15976; Cons. Stato, IV, n. 734 del 2014). Peraltro, nel caso di specie la partecipazione procedimentale è stata assicurata, dandosi altresì atto nella contestata ordinanza della presentazione di scritti difensivi, mentre non trova applicazione l'attuale formulazione del cennato art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990 (secondo cui, tra l'altro, “la

disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell'articolo 10-*bis*') in quanto tale novella è stata introdotta coll'articolo 12, comma 1, lettera *ì*), del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ossia in epoca ben successiva a quella di emanazione del provvedimento impugnato.

6.5. E' inammissibile il quinto motivo, per quanto innanzi si è rilevato al precedente § 5.2., risolvendosi lo stesso in un tardivo espediente per contestare il diniego di compatibilità paesaggistica di talune delle opere oggetto del provvedimento impugnato.

6.6. A speculare approdo deve pervenirsi con riguardo al sesto motivo in cui si contesta (tardivamente) il parziale diniego di autorizzazione paesaggistica n. 313 del 27 maggio 2017.

6.7. Coll'ultimo motivo, infine, si è dedotto l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto d'istruttoria, avendo l'ente civico intimato attestato l'agibilità dell'intero complesso con atto prot. n. OMISSIS del 10 novembre 2014, da cui si ricaverebbe la «sicura esistenza di quanto poi contestato dal Comune quale opere eseguite senza autorizzazione edilizia e paesaggistica».

La tesi è destituita di giuridico pregio. Il rilascio del certificato di agibilità di un immobile non attesta la regolarità edilizia ed urbanistica dello stesso. Si tratta di provvedimenti che presidiano interessi diversi: il primo è diretto ad attestare la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità dell'edificio, mentre il titolo edilizio attesta la regolarità edilizia e urbanistica. La mancanza del titolo edilizio comporta la sanzionabilità dell'attività realizzata. Ne discende che il rilascio del certificato di agibilità non è sintomo di contraddittorietà della sanzione demolitoria irrogata; al contrario la mancanza del titolo edilizio depone per l'illegittimità del certificato di agibilità in quanto, attesa la specifica finalità di tale certificazione per come descritta dall'art. 24, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, non è possibile

legittimamente rilasciare un certificato di agibilità se non sussiste la conformità ai parametri normativi di carattere urbanistico e/o edilizio (in termini, Cons. Stato, sez. VII, 8 marzo 2023, n. 2461; *id.*, 5 gennaio 2023, n. 180).

7. Dalle considerazioni che precedono discende in parte la declaratoria di irricevibilità, in parte quella di inammissibilità e per il resto il rigetto del ricorso.

8. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II- stralcio, definitivamente pronunciando, così provvede:

- in parte dichiara irricevibile, in parte inammissibile e per il resto rigetta il ricorso, nei sensi di cui in motivazione;
- condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore dell'Ente civico intimato, forfettariamente liquidando le stesse in misura di € 3000,00, oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma, in collegamento da remoto, nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2024, coll'intervento dei magistrati:

Achille Sinatra, Presidente

Benedetto Nappi, Consigliere, Estensore

Michele Tecchia, Referendario

L'ESTENSORE
Benedetto Nappi

IL PRESIDENTE
Achille Sinatra

IL SEGRETARIO

