

Pubblicato il 07/12/2023

N. 18386/2023 REG.PROV.COLL.

N. 13332/2022 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 Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13332 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Condominio Riva del Pavone, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Annoni e Leonardo Frattesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tarquinia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Ernesto Di Vizio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento prot. n. 0028011 in data 1 agosto 2022 del Comune Città di Tarquinia - Settore 9° - Ufficio Edilizia Privata avente come oggetto “CILA Superbonus n. 554/2022 - Interventi di cui all'art. 119 del D.L. n. 34 del 2020 (ai

sensi dell'art. 119, comma 13-ter, del D.L. n. 34 del 2020, come modificato dall'art. 33 del D.L. n. 77 del 2021) in Via dei Gravisani, snc - BLOCCO B. Divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli eventuali effetti dannosi”;

- della nota del Comune Città di Tarquinia - Settore 9 – Pianificazione e assetto del territorio Urbanistica, Edilizia privata, Sportello Unico per l'Edilizia prot. 31452 in data 29 agosto 2022 recante diniego alla richiesta di annullamento in autotutela dei provvedimenti prott. nn. 28011 e 28012 emessi in data 1 agosto 2022;

- di ogni ulteriore atto a questi connesso, presupposto e/o consequenziale ivi compreso il provvedimento prot. 27897 in data 01/08/2022 del Comune Città di Tarquinia - Settore 9° - Ufficio Edilizia Privata avente come oggetto “S.C.I.A. n. 518/2022 - sanatoria dell'intervento (d.P.R. n. 380/2001, articolo 37, comma 4. Punto 41 della Sezione II – Edilizia – della Tabella A del d.lgs. 222/2016; l.r. n. 15/2008, artt. 19 e 22) in Via dei Gravisani - BLOCCO B. Inefficacia amministrativa del titolo edilizio per carenza documentale”;

nonché per il risarcimento del danno nella misura indicata in narrativa e che sarà meglio quantificata in corso di causa;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 25/11/2022:

- del provvedimento prot. n. 0035667 in data 26 settembre 2022 del Comune Città di Tarquinia - Settore 9° - Ufficio Edilizia Privata avente come oggetto “S.C.I.A. n. 518/2022 prot. 25348 del 12/07/2022 – sanatoria dell'intervento (d.P.R. n. 380/2001, articolo 37, comma 4. Punto 41 della Sezione II – Edilizia – della Tabella A del d.lgs. 222/2016; l.r. n. 15/2008, artt. 19 e 22). Via dei Gravisani - BLOCCO B. Richiesta integrazione e sospensione termini prot. 27897 del 01/08/2022 e successiva nota prot. 28251 del 03/08/2022 - Comunicazione inefficacia amministrativa”;

- di ogni ulteriore atto a questi connesso, presupposto e/o consequenziale ivi compreso il presupposto provvedimento prot. 27897 in data 01/08/2022 del

Comune Città di Tarquinia - Settore 9° - Ufficio Edilizia Privata avente come oggetto “S.C.I.A. n. 518/2022 - sanatoria dell'intervento (d.P.R. n. 380/2001, articolo 37, comma 4. Punto 41 della Sezione II – Edilizia – della Tabella A del d.lgs. 222/2016; l.r. n. 15/2008, artt. 19 e 22) in Via dei Gravisani - BLOCCO B. Inefficacia amministrativa del titolo edilizio per carenza documentale” già impugnato con il ricorso introduttivo; nonché per il risarcimento del danno nella misura indicata in narrativa e che sarà meglio quantificata in corso di causa.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 ottobre 2023 la dott.ssa Virginia Giorgini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Condominio Riva del Pavone (d'ora in avanti, per brevità, anche solo il “Condominio”), nel premettere di essere costituito da un complesso immobiliare sito nel Comune di Tarquinia ed articolato in quattro corpi di fabbrica (denominati “A”, “B”, “C” e “D”) tutti adibiti ad uso residenziale, espone di aver deliberato di eseguire alcuni interventi di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico avvalendosi degli incentivi previsti dagli artt. 119 e 121 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, e di aver stipulato, allo scopo, per ciascuno dei quattro fabbricati interessati, un apposito contratto di appalto con la ditta Proger s.p.a., avente ad oggetto l'esecuzione di tutte le necessarie attività tecnico-amministrative, progettuali ed esecutive.

1.1. Riferisce quindi il Condominio che, al fine di realizzare gli interventi in discorso con particolare riferimento al fabbricato “B”, ha presentato al Comune di Tarquinia due distinte comunicazioni: (i) in primo luogo, con nota assunta al protocollo comunale n. 25348 del 12 luglio 2022 (pratica edilizia n. 518/2022), una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) *ex art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, al fine di “*sanare alcune non conformità rilevate con riferimento ai prospetti del fabbricato in reazione a quanto autorizzato con la licenza edilizia n. 1846bis/1976 sulla base della quale era stato in allora realizzato l'intero complesso immobiliare condominiale*”; (ii) in secondo luogo, con nota assunta al protocollo comunale n. 27510 del 27 luglio 2022 (pratica edilizia n. 554/2022), una comunicazione di inizio lavori asseverata c.d. “*superbonus 110%*” (CILAS).

1.2. Espone poi il Condominio che, in relazione alle suddette comunicazioni, il Comune di Tarquinia ha assunto le seguenti determinazioni: (i) con nota n. 27897 del 1° agosto 2022 ha rilevato una serie di carenze e incongruenze della SCIA in sanatoria, invitando conseguentemente il Condominio, *ex art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990*, “*a produrre la necessaria documentazione conformativa e/o ad effettuare gli adempimenti sopra elencati e/o a presentare per iscritto osservazioni pertinenti*”, entro il termine di trenta giorni; (ii) con nota n. 28011 del 1° agosto 2022 ha dichiarato l'inammissibilità e l'improcedibilità della CILAS, disponendo contestualmente il divieto di prosecuzione dei lavori nonché il ripristino dello status *quo ante*; (iii) con nota n. 31452 del 29 agosto 2022, infine, ha riscontrato negativamente l'istanza di autotutela formulata dal Condominio in data 4 agosto 2022 (prot. comunale n. 29108 del 9 agosto 2022) con riferimento alla predetta nota n. 28011 relativa alla CILAS.

1.3. Avverso i due predetti provvedimenti comunali relativi alla CILAS, nonché, in quanto atto presupposto, avverso il provvedimento adottato sulla SCIA in sanatoria *ex art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990*, il Condominio è quindi insorto con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 31 ottobre 2022

e depositato l'11 novembre 2022, deducendo le seguenti censure: I) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 119 del D. L. 34/2020 convertito dalla Legge 77/2020, nonché dell'art. 21-septies della L. n. 241/1990. Nullità del provvedimento impugnato”*; II) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 8, 10 e 10bis della Legge 241/1990. Violazione dei principi del giusto procedimento, di correttezza e buona fede e di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per perplessità, sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione”*; III) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 19, comma 3 della L. 241/1990 e dell'art. 119 del D.L. 34/2020 convertito dalla Legge 77/2020. Eccesso di potere per falso presupposto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, sviamento, illogicità ed irragionevolezza”*; IV) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 119 del D.L. 34/2020 convertito dalla Legge 77/2020, degli artt. 6bis e 37 del D.P.R. 380/2001, nonché degli artt. 136 e 167 del D. Lgs. n. 42/2004 e della Circolare MIBACT n. 4/2021. Eccesso di potere per falso presupposto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, sviamento, illogicità ed irragionevolezza”*.

1.4. Il ricorrente formula altresì domanda risarcitoria asserendo di aver subito, in conseguenza del provvedimento negativo adottato dal Comune di Tarquinia in ordine alla CILAS, un danno ingiusto quantificabile in misura pari *“al valore del contributo di cui il Condominio può fruire in forza dell'esecuzione degli interventi illegittimamente preclusi”* oppure *“in misura non inferiore all'incremento di valore che l'immobile avrebbe conseguito per effetto dell'esecuzione dei lavori oggetto della CILAS qualora l'Amministrazione non ne avesse illegittimamente inibito la realizzazione, quantificato, in quest'ultimo caso, anche in via equitativa ex art. 1226 e 2056 cc”*, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali.

2. In data 23 novembre 2022, con atto di mero stile, si è costituito in resistenza il Comune di Tarquinia.

3. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 24 novembre 2022 e depositato il 25 novembre 2022, il Condominio ha poi impugnato il provvedimento (nota n. 35667 del 26 settembre 2022) con cui il Comune, una volta valutate le osservazioni e la

documentazione integrativa presentate dallo stesso Condominio in risposta all'invito a conformarsi formulato *ex art.* 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, ha concluso il procedimento relativo alla SCIA in sanatoria dichiarandone l'inefficacia e disponendo *“la rimozione di tutti gli eventuali effetti dannosi e lavori realizzati?”*.

3.1. Il ricorso per motivi aggiunti è affidato ai seguenti motivi di censura: I) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 19, commi 3 e 6bis, 21quinquies e 21nonies della L. 241/1990 nonché degli artt. 22 e ss e 37 del D.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per falso presupposto, difetto di motivazione e sviamento”*; II) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 della Legge 241/1990 e dell'art. 37, comma 4 del D.P.R. n. 380/2001, degli artt. 1130, 1131, 1387 e 1399 c.c. nonché del D.P.R. 31/2017 e dell'art. 167 del D. Lgs. 42/2004. Eccesso di potere per falso presupposto, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento”*.

3.2. Viene inoltre riproposta la domanda risarcitoria già formulata nell'ambito del ricorso introduttivo, con l'ulteriore precisazione che il rilevante ritardo maturato nell'esecuzione dei lavori a causa dell'intervenuto provvedimento negativo sulla CILAS precluderà al Condominio, con estrema probabilità, di ultimare i lavori entro il termine del 31 dicembre 2023 previsto dalla legge al fine di poter fruire dei benefici fiscali.

4. Il Comune resistente, in vista della decisione cautelare, ha depositato articolate memorie difensive con le quali controdeduce alle censure di parte ricorrente chiedendo il rigetto del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti.

5. La domanda cautelare è stata quindi decisa con ordinanza n. 7702 del 19 dicembre 2022 con cui questa Sezione ha fissato per la trattazione di merito del ricorso, *ex art.* 55, comma 10, c.p.a., l'udienza pubblica del 28 marzo 2023.

6. In vista dell'udienza di discussione del ricorso, parte ricorrente ha presentato memorie e documenti *ex art.* 73, comma 1, c.p.a., cui è seguito il deposito di una memoria di replica da parte del Comune di Tarquinia. Ulteriori documenti e una

memoria sono stati, poi, presentati dal ricorrente prima, rispettivamente, dell'udienza del 27 giugno 2023 e dell'udienza del 31 ottobre 2023 alle quali la discussione della causa è stata rinviata.

7. All'udienza pubblica del 31 ottobre 2023 il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio si compone di un ricorso introduttivo, rivolto avverso il provvedimento con cui il Comune di Tarquinia ha dichiarato inammissibile e improcedibile la CILAS presentata dal Condominio per l'esecuzione di lavori di riqualificazione energetica e di riduzione del rischio sismico, e di un ricorso per motivi aggiunti, avente ad oggetto il provvedimento con cui il medesimo Comune ha dichiarato inefficace, e quindi archiviato, la SCIA in sanatoria presentata dal Condominio al fine di regolarizzare alcune precedenti opere realizzate in difformità dalla licenza edilizia sul fabbricato su cui intendeva eseguire i lavori di riqualificazione.

2. Il ricorso introduttivo è infondato per le ragioni di seguito illustrate.

2.1. Va premesso che il provvedimento di inammissibilità e improcedibilità della CILAS è motivato dal Comune in relazione sia alla sussistenza sul fabbricato delle predette opere in difformità rispetto a quanto autorizzato con la licenza edilizia n. 1847bis/1976 – per sanare le quali il Condominio ha presentato SCIA in sanatoria – sia ad alcune irregolarità e carenze documentali proprie della CILAS.

2.1.1. Sotto il primo profilo, il provvedimento, dato atto che *“sull'immobile oggetto di intervento, sono state realizzate opere in difformità a quanto autorizzato con la licenza edilizia 1847bis/1976, così come dichiarato dal professionista incaricato con la precedente pratica edilizia 518/2022 «SCIA in sanatoria»*”, evidenzia che *“fin quando non saranno sanate le opere abusive non è consentito procedere ad alcun tipo di intervento sul fabbricato di che trattasi”*.

2.1.2. Sotto il secondo profilo, il provvedimento rileva le seguenti irregolarità e carenze documentali: (i) l'istante non ha prodotto a corredo della CILAS l'elaborato grafico-progettuale con l'individuazione degli interventi da realizzare, la cui presentazione deve invece ritenersi necessaria, ai sensi dell'art. 119, comma 13-*quinquies*, del d.l. n. 34 del 2020, per tutte le opere che, come quelle in questione, non rientrano nell'attività edilizia libera; (ii) la dichiarazione dell'amministratrice del Condominio secondo cui l'immobile è stato legittimato con la licenza edilizia n. 1847bis/1976 è "*falsa e/o mendace*", in quanto in contrasto con la dichiarazione resa in sede di presentazione della SCIA in sanatoria; (iii) la dichiarazione del professionista incaricato secondo cui per le opere oggetto di intervento non è necessario acquisire il nulla osta dell'Autorità di Bacino è "*falsa e/o mendace*", in quanto sono state realizzate opere di tombamento dello spazio aperto al piano terreno che costituiscono un significativo ostacolo per il deflusso delle acque; (iv) la dichiarazione del professionista incaricato secondo cui le opere oggetto di intervento ricadono nella voce A.2. dell'Allegato A al d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 e sono quindi escluse dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica è "*falsa e/o mendace*", in quanto per la sanatoria delle precedenti difformità è necessario procedere ad un accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42; (v) la CILAS non riporta gli estremi del deposito del progetto presso l'Area Genio Civile della Regione Lazio o della relativa autorizzazione sismica.

2.2. Con il primo motivo il ricorrente deduce la nullità del provvedimento per carenza assoluta di potere, ai sensi dell'art. 21-*septies* della legge n. 241 del 1990, evidenziando che in caso di CILA la legge non attribuisce all'amministrazione alcun potere di valutazione in termini di ammissibilità o meno dell'intervento, né alcun potere di natura inibitoria, sicché il Comune di Tarquinia avrebbe esercitato un potere non tipizzato.

2.2.1. L'argomentazione non convince.

2.2.2. È ben vero, infatti, che l'art. 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, nel delineare la CILA quale regime abilitativo generale e residuale per gli interventi non inclusi nell'attività edilizia libera (art. 6), nelle ipotesi in cui è richiesto il permesso di costruire (art. 10) e nei casi in cui è prevista la segnalazione certificata di inizio attività (art. 22), non disciplina uno specifico e sistematico procedimento di controllo successivo ancorato a schemi e tempistiche predeterminate, come accade invece in caso di SCIA sulla base del paradigma di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 che prevede l'adozione da parte dell'amministrazione di appositi provvedimenti conformativi e inibitori. Nondimeno, va considerato che restano in ogni caso fermi in capo al Comune, e devono essere doverosamente esercitati, i generali poteri di vigilanza e repressione in materia urbanistico-edilizia di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. Ed è a tali poteri che, in un'ottica sostanzialistica, deve essere ricondotto, ad avviso del Collegio, il provvedimento adottato dal Comune di Tarquinia nel caso di specie, con il quale, in sostanza, l'ente locale, rilevato che i lavori per i quali era stata presentata la CILAS riguardavano un fabbricato interessato da difformità edilizie rispetto all'originario titolo abilitativo, il che peraltro emergeva sulla base di quanto dichiarato dallo stesso Condominio istante, avendo lo stesso contestualmente presentato apposita SCIA in sanatoria, ha inteso agire tempestivamente affinché non si consolidasse, sul piano degli effetti materiali, un'ulteriore situazione di abuso, disponendo *“il divieto di prosecuzione dei lavori e il ripristino di quanto già eventualmente realizzato”*.

Sul punto, dunque, il Collegio – pur non ignorando l'esistenza di pronunce che si sono espresse nel senso della nullità dell'atto recante un *“diniego di CILA”*, in quanto espressivo di un potere non tipizzato nell'art. 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 18 novembre 2022, n. 3101 e T.A.R. Sicilia, Sez. II, 15 giugno 2020, n. 1179; nel senso invece dell'illegittimità, ma sempre in ragione dell'atipicità del potere esercitato, cfr. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. II, 15 giugno 2023,

n. 424), nonché di pronunce che, proprio valorizzando l'elemento della non rispondenza ad alcun potere normativamente tipizzato, concludono per la natura non provvedimentale dell'atto con conseguente inammissibilità del ricorso (T.A.R. Toscana, Sez. III, 10 novembre 2016, n. 1625) – ritiene di confermare il diverso orientamento già espresso dalla Sezione (T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 20 settembre 2019, n. 11155), secondo cui l'esercizio del potere di vigilanza contro gli abusi edilizi delineato in via generale dall'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001 ben può consistere “*nel semplice rilievo, non soggetto a termini o procedure particolari e comunque non rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990, dell'inefficacia della CILA in vista della sospensione dei lavori e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti repressivi*” (in tal senso, Cons. St., Sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327; T.A.R. Campania, Sez. IV, 9 marzo 2023, n. 1548; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 6 giugno 2022, n. 517).

2.3. Nemmeno coglie nel segno il secondo motivo del ricorso introduttivo, a mezzo del quale il ricorrente fa valere la violazione dei principi del giusto procedimento e dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990.

2.3.1. Occorre osservare, al riguardo, che la natura della CILA, qualificabile in termini di comunicazione privata e non di istanza di parte che dà avvio ad un procedimento destinato a concludersi *per silentium*, induce ad escludere che il Comune, in sede di esercizio dei poteri di controllo sull'attività edilizia posta in essere sulla base della comunicazione, debba attivare le garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990 e adottare il preavviso di provvedimento negativo *ex art. 10-bis* della medesima legge (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 11 aprile 2022, n. 920). In tal senso, devono essere estese all'istituto in questione le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza consolidata con riferimento alla SCIA (cfr. Cons. St., Sez. V, 18 febbraio 2019, n. 1111; T.A.R. Lazio, Sez. II stralcio, 30 gennaio 2023, n. 1679; T.A.R. Campania, Sez. IV, 3 dicembre 2021, n. 7772),

2.4. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo il ricorrente contesta il capo di motivazione del provvedimento impugnato con cui il Comune rileva l'esistenza sull'immobile oggetto dei lavori di cui alla CILAS di opere realizzate in difformità dall'originario titolo edilizio e fa dipendere, in sostanza, le sorti della CILAS medesima dal buon esito della SCIA in sanatoria.

Sostiene, al riguardo, il ricorrente che tale determinazione è illegittima sotto tre distinti profili: (i) eccesso di potere per falso presupposto e per contraddittorietà tra atti, in quanto la SCIA in sanatoria, diversamente da quanto affermato dal Comune, non è stata dichiarata inammissibile e improcedibile bensì rispetto ad essa è stato esercitato il potere conformativo *ex art.* 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990 assegnando il termine di trenta giorni per la regolarizzazione; (ii) violazione dell'art. 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, in quanto tale norma prevede che, una volta esercitato il potere conformativo, l'inefficacia della SCIA consegua al decorso infruttuoso del termine assegnato mentre nel caso di specie il Comune si è pronunciato negativamente sulla CILAS sulla base dell'inefficacia della SCIA in sanatoria ma senza attendere il decorso tale termine; (iii) violazione dell'art. 119 del d.l. n. 34 del 2020, in quanto tale disposizione speciale relativa al c.d. "superbonus 110%" richiede unicamente l'indicazione degli estremi del titolo edilizio ed esclude espressamente che l'istante debba attestare lo stato legittimo dell'immobile.

2.4.1. La censura, complessivamente considerata, deve ritenersi infondata.

2.4.2. Ritiene invero il Collegio che, seppure il capo di motivazione in questione non sia del tutto privo di alcune imprecisioni e inesattezze terminologiche ed argomentative, la decisione di vietare la prosecuzione dei lavori sino alla definizione della SCIA in sanatoria debba ritenersi coerente con il principio secondo cui gli interventi edilizi per essere lecitamente realizzati devono afferire a immobili non abusivi, verificandosi altrimenti un effetto di propagazione dell'illecito per cui le opere aggiuntive partecipano delle caratteristiche di abusività dell'opera principale.

Tale principio generale, che comporta il divieto di prosecuzione di lavori su opere abusive, non potendo gli stessi essere legittimamente realizzati in pendenza di una sanatoria, non può che valere, ad avviso del Collegio, anche per la speciale ipotesi di CILA disciplinata nell'ambito della normativa relativa al c.d. "superbonus 110%".

Le disposizioni di cui all'art. 119, comma 13-*ter*, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 34 del 2020, secondo cui *"Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. La presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all' articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*, vanno dunque interpretate nel senso che in sede di presentazione della pratica per fruire del "superbonus 110%" non deve essere asseverato lo stato legittimo dell'immobile, ma non certo nel senso che, ai fini dei lavori di efficientamento energetico o di adeguamento sismico di cui alla normativa in questione, non rilevino gli eventuali precedenti illeciti edilizi commessi sull'immobile.

L'esigenza di semplificazione degli adempimenti a carico del privato perseguita dalla norma non può infatti risolversi, pena un'inammissibile incoerenza del sistema, in una limitazione o addirittura in un'esclusione del potere-dovere del Comune di reprimere gli abusi edilizi, il che, del resto, è confermato dalla clausola di salvezza di cui al successivo comma 13-*quater* dello stesso art. 119, ai sensi del quale *"resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento"* (in tal senso, T.A.R. Veneto, Sez. II, 13 marzo 2023, n. 128).

Correttamente, dunque, nel caso di specie, il Comune di Tarquinia, accertata la presenza sull'immobile oggetto dei lavori di cui alla CILAS di abusi edilizi, per come del resto dichiarati dallo stesso Condominio mediante presentazione di un'istanza di sanatoria, ed appurato che tale istanza presentava plurime carenze tali da giustificare

l'adozione di un invito a conformarsi, ha disposto che *“l'eventuale nuova pratica, concernente l'oggetto, potrà essere valutata solo successivamente l'eventuale definizione della SCIA in sanatoria”*.

2.5. Tenuto conto che, come sopra evidenziato, l'atto impugnato a mezzo del ricorso introduttivo ha natura di provvedimento plurimotivato, l'infondatezza, nei sensi appena chiariti, del terzo motivo consente di assorbire le censure che il ricorrente deduce, nell'ambito del quarto motivo, avverso le altre motivazioni del “diniego” di CILAS, vale a dire quelle relative alle rilevate irregolarità e carenze di tale comunicazione.

È invero possibile evocare il consolidato insegnamento della giurisprudenza (*ex plurimis*, Cons. St., Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5; Cons. St., Sez. IV, 31 luglio 2023, n. 7405; T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 7 settembre 2023, n. 13642) secondo cui, *“nel caso in cui il provvedimento impugnato si fondi su una pluralità di ragioni autonome, il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze”* (così Ad. Plen. n. 5 del 2015 cit.).

3. Vagliato il ricorso introduttivo, deve essere esaminato il ricorso per motivi aggiunti che si appalesa parimenti infondato.

3.1. Occorre preliminarmente dare atto della natura di provvedimento plurimotivato anche di tale secondo provvedimento.

Il Comune di Tarquinia giunge invero alla determinazione di dichiarare l'inefficacia della SCIA in sanatoria e di disporre *“la rimozione di tutti gli eventuali effetti dannosi e lavori realizzati”* sulla base di un complesso di ragioni, che possono essere ricondotte in sostanza a due gruppi: per un verso, il Comune evidenzia l'insufficienza delle integrazioni presentate dal Condominio in risposta alla nota comunale n. 27897 del

2022, recante l'invito a conformarsi, non essendo stati prodotti tutti i documenti e gli elaborati richiesti; per altro verso, anche sulla base delle planimetrie catastali successivamente prodotte dal Condominio, il Comune rileva l'esistenza di ulteriori irregolarità urbanistico-edilizie non dichiarate nella SCIA in sanatoria, dalle quali fa derivare la non sanabilità delle difformità rilevate rispetto all'originario titolo edilizio.

3.1.1. Quanto al primo insieme di ragioni, il provvedimento si riferisce ai seguenti profili: *(i)* difetto di legittimazione in capo all'amministratrice e al progettista, i quali non sono stati formalmente incaricati dal Condominio ai fini, rispettivamente, della presentazione della SCIA in sanatoria e della firma dei documenti e degli elaborati allegati all'istanza; *(ii)* carenza di autorizzazione paesaggistica postuma *ex art.* 167 del d. lgs. 2004, n. 42, da ritenersi necessaria consistendo le difformità edilizie in opere non riconducibili al punto A.2. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, come invece preteso dal Condominio; *(iii)* mancata produzione di tutte le verifiche grafo-analitiche necessarie al fine di accertare se le opere difformi costituiscono o meno variante essenziale, con particolare riferimento a quelle relative alla superficie, all'altezza, alla sagoma e alla localizzazione e destinazione d'uso; *(iv)* omessa dichiarazione degli estremi di approvazione del piano attuativo della lottizzazione "Marina Velca Voltunna"; *(v)* incongruenza della dichiarazione relativa al vincolo idrogeologico, non risultando l'immobile assoggettato a tale vincolo; *(vi)* mancanza di sottoscrizione digitale dell'elaborato grafico e della documentazione fotografica da parte del progettista.

3.1.2. In ordine, poi, alle irregolarità urbanistico-edilizie rilevate e non dichiarate nella SCIA, il provvedimento valorizza i seguenti aspetti: *(i)* esecuzione di interventi edilizi su alcune unità immobiliari in epoca successiva alla costruzione; *(ii)* altezza interna di alcuni ambienti abitativi inferiore al minimo stabilito dall'art. 3 del d.m. 5 luglio 1975 nonché dall'art. 37 del regolamento edilizio comunale; *(iii)* mancata conformità dell'immobile in materia strutturale.

3.2. Tanto premesso e ricostruito in ordine alla struttura motivazionale del provvedimento impugnato per motivi aggiunti, deve innanzitutto essere vagliata la prima censura, con la quale il Condominio ricorrente lamenta la tardività del medesimo per essere stato emanato, in violazione dell'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, della legge n. 241 del 1990, oltre il termine di trenta giorni dalla ricezione dell'integrazione trasmessa in risposta alla nota comunale di esercizio del potere conformativo. Evidenzia, al riguardo, il ricorrente che nemmeno può ritenersi, al fine di giustificare il superamento di detto termine, che il Comune abbia adottato il provvedimento nell'esercizio del potere di cui al comma 4 del medesimo art. 19, non sussistendo le condizioni previste per l'annullamento d'ufficio dall'art. 21-*nomies* della stessa legge n. 241 del 1990.

3.2.1. La censura non coglie nel segno.

3.2.2. Con riferimento, infatti, all'istituto di sanatoria edilizia contemplato dall'art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, avente ad oggetto la regolarizzazione di interventi eseguiti in mancanza di SCIA o in difformità da essa, il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale, cui in passato la Sezione ha già aderito (T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 12 giugno 2023, n. 9910), secondo cui la presentazione della relativa istanza esige una definizione in forma espressa da parte dell'amministrazione comunale, in assenza della quale il relativo procedimento di sanatoria non può dirsi perfezionato né in senso sfavorevole né, tanto meno, in senso favorevole all'istante. Tale ricostruzione, quindi, se per un verso esclude che nel caso dell'art. 37 in questione il silenzio dell'amministrazione assuma valore significativo (come invece accade nel caso di richiesta di sanatoria di cui al precedente art. 36 dello stesso decreto, per la quale il Legislatore espressamente attribuisce al silenzio il valore di diniego), per altro verso, nega altresì la riconducibilità della SCIA in sanatoria al modello delineato in termini generali per la SCIA dall'art. 19 della legge n. 241 del

1990, con conseguente inapplicabilità dei relativi termini per l'esercizio da parte dell'amministrazione del potere inhibitorio.

Va peraltro rimarcato che, ove pure si accedesse alla diversa ricostruzione che fa leva sull'applicazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 anche in relazione alle segnalazioni inoltrate a sanatoria (cfr. in tal senso T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 7 febbraio 2022, n. 379), seguendo invero la prospettiva adottata dal Comune di Tarquinia nel caso di specie, si giungerebbe comunque a ritenere infondata la censura di tardività del provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti. Ciò in quanto, come emergerà in sede di esame del secondo motivo di ricorso, la SCIA in sanatoria presentata dal Condominio in ricorrente era incompleta perché priva del necessario parere di compatibilità paesaggistica e, come tale, inidonea al decorso dei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. St., Sez. VII, 21 febbraio 2023, n. 1782; T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, n. 13642 del 2023; T.A.R. Campania, Napoli, 28 aprile 2021, n. 2754; T.A.R. Venezia, sez. II, 13 novembre 2020 n.1060; TAR Milano, sez. II, 9 luglio 2020 n.1303).

3.3. Il secondo motivo di ricorso per motivi aggiunti è articolato in submotivi, volti alla distinta contestazione di ciascuna delle sopra richiamate ragioni poste dal Comune di Tarquinia a fondamento del ricorso.

Con riferimento, in particolare, al capo del provvedimento impugnato che rileva la mancanza di autorizzazione paesaggistica, e dunque una carenza di natura sostanziale e non meramente formale, il ricorrente sostiene (lett. *b*) del secondo motivo) innanzitutto che, al momento della realizzazione dell'abuso edilizio per il quale è stata richiesta la sanatoria, l'autorizzazione paesaggistica non era necessaria, in quanto i lavori, come dimostrato dalla relazione finale presentata al Genio Civile di Viterbo il 22 settembre 1976 nonché dalla relazione finale di collaudo del 26 ottobre 1976, depositate in atti, sarebbero stati avviati e completati in epoca antecedente all'apposizione del vincolo paesaggistico, intervenuta ad opera del d.m.

19 gennaio 1977, entrato in vigore il 21 luglio 1977. Deduce, in secondo luogo, il ricorrente che l'autorizzazione paesaggistica non può ritenersi necessaria neppure sulla base della normativa attualmente vigente, rientrando le opere realizzate in difformità dall'originaria licenza edilizia nell'ambito degli interventi di cui al punto A.2. dell'Allegato A al D.P.R. n. 31 del 2017.

3.3.1. Il motivo, come si è anticipato, è infondato.

3.3.2. Nel disciplinare la sanatoria delle opere eseguite in assenza di SCIA o in difformità da essa, il Legislatore, all'art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 380 del 2001, pone la condizione che gli interventi risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della loro realizzazione sia al momento della presentazione della relativa domanda, secondo il principio della c.d. doppia conformità che regola anche la sanatoria di cui al precedente art. 36 dello stesso d.P.R. n. 380 del 2001, relativa, quest'ultima ad interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in difformità da esso.

Quanto al profilo paesaggistico, il vincolo sopravvenuto all'intervento abusivo deve ritenersi senz'altro rilevante ai fini della sanatoria edilizia di cui all'art. 37 in discorso, dovendo essere comunque acquisito, *ex art.* 167 del d. lgs. n. 42 del 2004, il parere dell'autorità tutoria in ordine all'assentibilità della sanatoria e ciò a prescindere dall'epoca di introduzione del vincolo medesimo. Tale impostazione, che è ampiamente affermata dalla giurisprudenza amministrativa con riferimento all'accertamento di conformità *ex art.* 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Cons. St., Sez. VI, 28 luglio 2022, n. 6671; Cons. St. 17 ottobre 2019, n. 7055; T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 27 marzo 2023, n. 5264), deve essere senz'altro seguita, stante la sostanziale identità di *ratio* dei due istituti, anche ove l'istanza di sanatoria sia presentata, come nel caso di specie, ai sensi dell'art. 37 dello stesso decreto, in modo da assicurare che sia accertata la compatibilità – al momento della sanatoria – dei manufatti realizzati abusivamente con i valori paesaggistici sottesi all'apposizione del vincolo.

3.3.3. L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie consente di prescindere dalla questione relativa alla vigenza o meno del vincolo al momento della realizzazione dell'abuso. È pacifico, infatti, che l'area su cui insiste l'immobile interessato dalle opere abusive è assoggettata a vincolo paesaggistico per effetto del d.m. 19 gennaio 1977, certamente vigente al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria, e tanto basta perché tale vincolo assuma rilevanza ai fini della concessione della sanatoria medesima.

Si tratta allora di verificare se colga nel segno la prospettazione di parte ricorrente secondo cui le difformità per le quali è stata presentata la SCIA in sanatoria rientrano tra gli interventi di cui al punto A.2. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 con conseguente esclusione dall'autorizzazione paesaggistica in virtù dell'art. 2 del medesimo decreto.

Il Collegio ritiene che la risposta debba essere negativa.

Il richiamato punto A.2. esclude dall'autorizzazione paesaggistica gli *“interventi sui prospetti o sulle coperture degli edifici, purché eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, quali: rifacimento di intonaci, tinteggiature, rivestimenti esterni o manti di copertura; opere di manutenzione di balconi, terrazze o scale esterne; integrazione o sostituzione di vetrine e dispositivi di protezione delle attività economiche, di finiture esterne o manufatti quali infissi, cornici, parapetti, lattonerie, lucernari, comignoli e simili; interventi di coibentazione volti a migliorare l'efficienza energetica degli edifici che non comportino la realizzazione di elementi o manufatti emergenti dalla sagoma, ivi compresi quelli eseguiti sulle falde di copertura [...]”*.

Alla luce di tale previsione normativa, il Comune di Tarquinia nel provvedimento definitivo sulla SCIA impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, così come nella precedente nota n. n. 27897 del 1° agosto 2022, ha ritenuto che le difformità prospettiche oggetto dell'istanza di sanatoria avessero natura tale da non poter essere ricondotte agli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, in quanto

incidenti sulle caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche del fabbricato come assentite. In particolare, il Comune ha rilevato che le varianti prospettiche sono consistite nelle seguenti modifiche (pag. 1, punto 2, della nota n. 27897 del 1° agosto 2022 e pag. 2, punto 2, della nota n. 35667 del 26 settembre 2022): (i) “*modifica morfo-tipologica della copertura del corpo scala da piana ad inclinata*”; (ii) “*modifiche delle altezze dei prospetti B e D*”; (iii) “*modifica della sagoma*” (dei prospetti).

Ebbene, a fronte della contestazione da parte del Comune delle suddette difformità tra quanto autorizzato e quanto di fatto realizzato, il ricorrente non ha fornito elementi sufficienti per giungere a diverse conclusioni.

Ed invero, quanto alla modifica morfo-tipologica della copertura del corpo scala da piana ad inclinata, il Condominio si limita a dedurre che “*essendo la copertura del corpo scala opera in cemento armato essa non avrebbe potuto pacificamente essere realizzata in data successiva alla presentazione al Genio Civile di Viterbo della relazione finale del Direttore dei lavori il che dunque recisamente esclude che la modifica dei prospetti oggetto di SCIA abbia potuto incidere su tale componente dell’Immobile*” (pag. 16-17 del ricorso per motivi aggiunti), utilizzando, quindi, un’argomentazione difensiva incentrata sull’epoca della realizzazione dell’opera in difformità che, per quanto sopra chiarito in ordine alla rilevanza del vincolo sopravvenuto, non è certamente decisiva ai fini dell’esclusione dall’autorizzazione paesaggistica. La medesima argomentazione del resto, è meglio esplicitata nella relazione tecnica a firma dell’Ing. Gerardo Masiello, trasmessa dal Condominio al Comune di Tarquinia in risposta all’invito a conformarsi, in cui non si nega che la modifica in questione sia stata apportata bensì si afferma (pag. 6 del doc. n. 7 depositato unitamente al ricorso introduttivo) che “*la copertura piana modificata essendo un’opera in calcestruzzo armata è stata realizzata indiscutibilmente antecedentemente l’apposizione del Vincolo paesaggistico sopracitato e che non necessita di richiesta di compatibilità paesaggistica art. 167*”.

Quanto, poi, alla modifica delle sagome dei prospetti, il ricorrente evidenzia che la stessa “*è di modestissimo rilievo essendo ricompresa nella soglia di tolleranza del 2% di cui all’art. 34bis del D.P.R. 380/2001*” (pag. 16-17 del ricorso per motivi aggiunti), non negando, quindi, anche in tal caso, la sussistenza della modifica e richiamando una disposizione, quale l’art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 che rileva sul piano della violazione edilizia ma non a fini paesaggistici.

In conclusione, deve ritenersi che le difformità prospettiche per la sanatoria delle quali il Condominio ha presentato istanza *ex art.* 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, comportando un’alterazione dell’aspetto esteriore del fabbricato, mediante modifica delle caratteristiche architettoniche e morfo-tipologiche, rispetto a quanto autorizzato con l’originaria licenza edilizia, non rientrassero nel novero degli interventi di cui al punto A.2. dell’Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, con conseguente necessità, come rilevato dal Comune nel provvedimento impugnato, dell’accertamento di compatibilità paesaggistica.

3.4. Atteso, dunque, che resiste alle censure una delle autonome ragioni giustificatrici del provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti, segnatamente quella relativa alla mancanza dell’accertamento di compatibilità paesaggistica, il provvedimento nel suo complesso non è suscettibile di annullamento e ciò conduce, per quanto sopra chiarito in tema di atti plurimotivati, all’assorbimento degli ulteriori submotivi dedotti nell’ambito del secondo motivo.

4. L’infondatezza della domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati comporta il rigetto della domanda risarcitoria, difettando il necessario presupposto della presenza di un atto amministrativo illegittimo cui imputare causalmente il pregiudizio.

5. In virtù delle superiori considerazioni, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti.

La complessità delle questioni trattate nonché la parziale novità delle stesse giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO