

DIRITTO AMMINISTRATIVO - EDILIZIA - CILA - IN SANATORIA - ATTO PRIVATO - NO NATURA PROVVEDIMENTALE - OBBLIGO GIURIDICO DELLA PA - DI PROVVEDERE - NON SUSSISTE - 97 - BUON ANDAMENTO

La Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) costituisce un atto privato privo di natura provvedimento e non è soggetta a controllo preventivo da parte dell'Amministrazione. Tuttavia, la pubblica amministrazione conserva il potere di vigilanza, senza che ciò implichi un obbligo di provvedere espressamente in sede di ricezione della comunicazione. In altri termini, la presentazione di una CILA non determina l'avvio di un procedimento diretto a concludersi con un atto di assenso o di diniego dell'Amministrazione, non sussistendo alcun obbligo giuridico di provvedere in capo all'Amministrazione.

TAR Lazio, Sez. II bis, sentenza n. 21709/2024

Publicato il 03/12/2024

N. 21709/2024 REG.PROV.COLL.

N. 07672/2024 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7672 del 2024, proposto da [REDACTED], rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio fisico eletto presso il suo studio in [REDACTED] ([REDACTED]), via [REDACTED];

contro

[REDACTED], in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la declaratoria di illegittimità

- del silenzio-inadempimento e per l'obbligo di emettere provvedimento di declaratoria della piena legittimità della CILA in sanatoria prot. [REDACTED] dell'[REDACTED], presentata dal ricorrente, e di archiviazione positiva della pratica in corso, con nomina del commissario *ad acta* in caso di persistente inottemperanza dell'amministrazione intimata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di [REDACTED];

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2024 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso promosso ai sensi degli artt. 31, commi 1, 2 e 3 e 117 c.p.a., parte ricorrente agiva in giudizio onde far accertare l'inadempimento dell'amministrazione capitolina all'obbligo di emettere un provvedimento espresso in ordine alla CILA in sanatoria presentata agli uffici del Municipio XIII in data [REDACTED] e, non sussistendo in siffatta materia margini di discrezionalità affidati all'amministrazione procedente, far accertare l'obbligo di emanare un provvedimento di declaratoria di conformità a legge della CILA in questione.

In via di fatto, egli esponeva di essere proprietario dell'immobile, adibito ad abitazione, sito in via [REDACTED] n. [REDACTED], [REDACTED], distinto in catasto al foglio [REDACTED], p.lla [REDACTED], sub. [REDACTED] e che, in tale veste, egli aveva presentato la CILA in sanatoria di cui trattasi per legittimare interventi di manutenzione straordinaria già eseguiti.

In riscontro a tale comunicazione, in data [REDACTED], l'ufficio tecnico municipale avanzava una richiesta di integrazione documentale avente ad oggetto, tra l'altro, "*copia della legittimità edilizia dell'unità abitativa completa di elaborati grafici, scheda consistenze e destinazioni d'uso*", richiesta ottemperata dal tecnico del ricorrente in data [REDACTED] alla quale, tuttavia, faceva seguito una nuova comunicazione del [REDACTED] recante richiesta di ulteriori chiarimenti in ordine alla legittimità delle preesistenze e, in particolare, in ordine alla possibile presentazione di istanze di condono per l'immobile di cui trattasi.

A tale nuova richiesta istruttoria faceva seguito l'inoltro, da parte del tecnico di fiducia del ricorrente, di una dichiarazione asseverata di conformità urbanistica ai sensi dell'art. 9, comma 1-bis, d.P.R. n. 380/2001 alla quale, tuttavia, non faceva seguito l'emanazione – ritenuta doverosa dal ricorrente – di alcun atto ricognitivo della piena legittimità dell'opera e di archiviazione, con esito positivo, della comunicazione inoltrata, con conseguente ricorso, da parte dell'interessato, agli uffici di un legale ed invio, da parte del suddetto, di due atti di diffida alla conclusione del procedimento, la seconda delle quali solamente riceveva, in data [REDACTED], una nota di riscontro contenente, oltre a considerazioni e valutazioni di natura tecnica in ordine alla legittimità dell'intervento edilizio eseguito, l'invito a far pervenire "*documentazione comprovante la legittimità edilizia dell'ampliamento dell'unità immobiliare in oggetto*".

Ad essa faceva seguito un'annotazione da parte del tecnico della ricorrente (volta a fugare ogni dubbio in ordine alla legittimità del fabbricato in questione) ed un'ulteriore diffida inviata via PEC il [REDACTED] seguita, il [REDACTED] da una nota, inviata al difensore del ricorrente solo per conoscenza, con la quale il Municipio XIII richiedeva al competente ufficio del territorio dell'Agenzia delle Entrate la documentazione di impianto catastale dell'unità immobiliare in questione.

L'*iter* procedimentale non conosceva ulteriori avanzamenti sicché, con il gravame in questione, parte ricorrente chiedeva a questo Giudice accertarsi la violazione dell'obbligo di provvedere – incombente su [REDACTED] a seguito della presentazione della CILA – nel

senso di un provvedimento espresso attestante la conformità a legge dell'intervento edilizio in questione, il tutto affidandosi a due motivi di impugnazione.

Con il primo, essa deduceva la violazione e falsa applicazione dell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter della l. n. 241/1990 e ss.mm.ii.

In particolare, premesso il riscontro, in giurisprudenza, dell'affermazione secondo la quale la CILA è divenuta il titolo general-residuale necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano nell'attività edilizia libera, a parere del ricorrente, a differenza di quanto previsto dall'art. 19, l. n. 241/1990 per gli interventi eseguiti sulla scorta della presentazione di una SCIA, manca, nel caso della CILA, la previsione di interventi doverosi di controllo da eseguirsi entro termini normativamente predefiniti, con il rischio, pertanto, che il comunicante non veda mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto esponendolo *ad libitum* alle più gravi sanzioni previste per l'attività totalmente abusiva.

A tal fine, parte ricorrente invocava l'insegnamento giurisprudenziale – elaborato a partire da Cons. St., sez. IV, n. 3275 del 23.4.2021 – secondo cui andrebbe fatta applicazione, anche in questa materia, dei poteri di vigilanza e controllo, correlati ai corrispondenti limiti temporali, che l'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter, l. cit., prevedono per l'attività edilizia intrapresa sulla scorta di SCIA, con conseguente obbligo per l'amministrazione capitolina di pronunciarsi sulla legittimità della CILA in sanatoria presentata dal ricorrente entro 30 giorni, obbligo non rispettato da [REDACTED] la quale, tanto in seguito all'inoltro della CILA l'[REDACTED], quanto successivamente all'adempimento, da parte del ricorrente, delle richieste di integrazione documentale di volta in volta avanzate dal Municipio quanto, infine, in seguito all'inoltro di apposite sollecitazioni da parte del difensore del ricorrente, ometteva di provvedere prendendo esplicitamente posizione, entro il termine sopra individuato, sulla legittimità dell'intervento edilizio eseguito.

Ne conseguirebbe pertanto, secondo il ricorrente, l'obbligo giuridico di [REDACTED] – coercibile in giudizio – di adottare un provvedimento espresso di riconoscimento della

conformità a norma dell'attività compiuta sulla scorta della CILA depositata e di conseguente definizione della relativa pratica edilizia.

Con il secondo motivo di gravame, poi, parte ricorrente lamentava la violazione dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001, ritenendo anche in questo caso inadempito, da parte di ██████████, l'obbligo di provvedere in ordine alla legittimità dell'intervento edilizio eseguito sotto il profilo, questa volta, della conformità edilizio-urbanistica dello stato attuale dell'immobile ritenendo egli di aver pienamente assolto all'onere, su di egli incombente, di comprovare la legittima preesistenza dello stesso (nello stato di fatto attuale) in parte attraverso il ricorso a licenza edilizia rilasciata nel 1956 ed a documentazione catastale di primo impianto e, in altra parte, attraverso documentazione aerofotogrammetrica attestante la risalenza di altra porzione del fabbricato a data anteriore al 1967, in questa ipotesi assumendo come fondato il presupposto che, nella zona di interesse, non occorresse, in quell'epoca, munirsi di titolo abilitativo per l'effettuazione di interventi edilizi.

Si costituiva in giudizio ██████████ depositando memoria e documentazione ai sensi dell'art. 73 c.p.a., entro i termini dimidiati di cui al successivo art. 87.

Con essi l'amministrazione resistente eccepiva, innanzitutto, l'inammissibilità del ricorso, siccome volto a stimolare la coercizione di un obbligo di provvedere affatto ritenuto sussistente giacché, ad avviso dell'ente locale, con la presentazione da parte del privato di una CILA non prenderebbe avvio apre alcun procedimento diretto a concludersi con un atto di assenso o di diniego da parte dell'amministrazione la quale, dal canto proprio, non sarebbe tenuta ad intervenire con alcun provvedimento, comunque non perdendo il generale potere di verifica e vigilanza sull'attività edilizia abusiva attribuitole dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001.

Coerentemente a ciò pertanto, secondo ██████████, l'attività amministrativa svolta dal Municipio in esito alla presentazione della CILA sarebbe stata indirizzata alla verifica di

eventuali violazioni della normativa edilizia e non certo alla definizione della richiesta avanzata dal ricorrente.

Quanto, invece, al secondo motivo di gravame, l'amministrazione resistente ne deduceva l'infondatezza.

Replicava parte ricorrente eccependo, innanzitutto, l'inammissibilità della difesa capitolina per mancata indicazione della procura alla lite del difensore e, per il resto, insistendo in tutti i motivi di ricorso originariamente dispiegati.

Infine, all'udienza camerale del 25.11.2024, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

Il gravame proposto non pare meritevole di positiva delibazione.

Preliminarmente, il Collegio deve farsi carico di esaminare l'eccezione di inammissibilità della costituzione in giudizio dell'amministrazione capitolina avanzata da parte ricorrente nella memoria di replica depositata il [REDACTED] e concernente l'asserita mancanza di procura *ad litem*.

L'eccezione è palesemente infondata e va respinta, essendo a tal fine sufficiente esaminare il deposito telematico effettuato il [REDACTED] da [REDACTED] onde avvedersi che il medesimo reca, in allegato, sia la copia dell'atto di costituzione, sia la copia della procura *ad litem* conferita dal Sindaco, entrambe ovviamente in formato digitale.

Nel merito, deve aderirsi agli argomenti sviluppati dall'amministrazione resistente nella propria memoria dell'11.11.2024 a sostegno dell'eccezione di inammissibilità del gravame proposto, non potendosi ritenere sussistente l'obbligo giuridico di provvedere dell'amministrazione locale a fronte di istanze, quale quella avanzata dal ricorrente, dirette a stimolare l'emanazione di un provvedimento di "*pronta ed immediata archiviazione*" di una CILA con contestuale accertamento della "*piena validità ed efficacia della pratica inoltrata*".

Argomenti ai quali il Collegio si limita ad aggiungere l'osservazione che, secondo il consolidato insegnamento pretorio formatosi sul punto: "*In materia urbanistico-edilizia, la comunicazione di inizio dei lavori asseverata (di cui all'art. 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001) deve essere soltanto conosciuta dall'Amministrazione affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate*

importino un impatto modesto sul territorio, con la conseguenza che gli interventi che rientrano nella sfera di "libertà" definita dalle disposizioni di cui agli artt. 6 e 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001 non sono soggetti ad alcun titolo edilizio tacito o espresso: in relazione agli stessi, pertanto, l'Amministrazione dispone di un unico potere che è quello sanzionatorio (in caso di comunicazione mancante, incompleta o irregolare, ovvero di lavori eseguiti in difformità, ma pur sempre eseguibili con semplice comunicazione). Solo se la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire (o una segnalazione certificata di inizio attività) e, comunque, in violazione della normativa in materia, l'Amministrazione resta titolare degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione ex art. 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, che fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia" (T.A.R. Campania – Napoli, sez. III, n. 3985 del 27.6.2024).

Nello stesso senso, è stato altresì rilevato che: *“In materia urbanistico-edilizia, la CILA edilizia è un atto privato sprovvisto di natura provvedimentoale. Essa è utilizzabile per gli interventi di cui all'art. 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, laddove per quelli che richiedono altri titoli edilizi è tamquam non esset. Laddove essa sia legittimamente presentata, diversamente da quanto previsto in materia di SCIA, non è prevista una fase di controllo sistematico che le Amministrazioni devono porre in essere entro termini perentori, né è previsto un potere inibitorio, ma esclusivamente sanzionatorio/repressivo per l'ipotesi in cui la CILA sia mancante, incompleta o irregolare, oppure sia stata presentata per interventi che necessitano di titoli di natura diversa (in particolare, del permesso di costruire). Nel caso di specie, il provvedimento del Comune di non accettazione della CILA è emesso in violazione del modello normativo delineato dall'art. 6-bis del D.P.R. n. 380 del 2001, il quale non prevede un potere di controllo e inibitorio, successivo alla presentazione della CILA, ma avrebbe consentito l'esercizio di poteri sanzionatori ex art. 31 e ss. del T.U.E.L., cosa che non è avvenuta nel caso concreto” (T.A.R. Veneto, sez. II, n. 1277 del 3.6.2024).*

A giudizio del Collegio, poi, appare del tutto inconferente, il parallelismo, ritenuto sussistente dal ricorrente, tra il caso di specie e la fattispecie sottoposta all'esame del giudice

amministrativo di appello e decisa con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3275 del 23.4.2021.

In quell'occasione, infatti, se è vero che quel Giudice ebbe a rilevare che *“la CILA, intesa come strumento di liberalizzazione al pari della SCIA e della DIA di cui condivide l'intima natura giuridica, non può più essere considerata un provvedimento amministrativo tacito, direttamente impugnabile”*, è anche vero che tanto venne affermato al solo fine di escludere l'azione impugnatoria dal novero degli strumenti attivabili dal terzo che si assuma lesa dall'attività edificatoria compiuta da altri sulla scorta di una CILA e di ammettere, di converso, la legittimazione di costui a *“sollecitare le verifiche di competenza dell'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione avverso il silenzio inadempiuto. (...) L'unica forma di tutela del terzo di fronte alla CILA (SCIA o DIA) è rappresentata, dunque, dall'azione avverso il silenzio ex art. 31, c. 1 e 2, c.p.d”*.

In definitiva, quindi, il gravame proposto risulta inammissibile, e ciò anche con riferimento al preteso obbligo di ██████████ di adottare un'esplicita declaratoria di legittimità della preesistenza, domanda che, peraltro, per essere favorevolmente esitata, richiederebbe a questo Giudice di surrogarsi ad un accertamento rimesso alla potestà dell'amministrazione resistente, con la conseguenza di sollecitare un'inammissibile pronuncia che tenga luogo dell'esercizio di poteri riservati all'autorità amministrativa e non ancora esercitati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore di Roma Capitale, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Spese a carico della parte ricorrente, ed in favore di ██████████, liquidate in Euro 2.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO