

**Pubblicato il 07/12/2023**

**Sent. n. 1602/2023**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 414 del 2023, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Madeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Corigliano Rossano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Gencarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Corigliano Rossano, Settore 10 – Urbanistica e Commercio, Servizio 3 Edilizia Privata del [omissis], di conferma del precedente provvedimento del [omissis], con cui è stata dichiarata inefficace la comunicazione di inizio lavori asseverata –Superbonus – presentata in data [omissis], avente ad oggetto interventi di manutenzione straordinaria di efficientamento energetico.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Corigliano Rossano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 novembre 2023 il dott. Francesco Tallaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – [omissis] ha presentato al Comune di Corigliano Rossano, in data [omissis], comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), relativa all'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria di efficientamento energetico, annessi, sul piano fiscale, al c.d. *superbonus* (art. 119, comma 13-ter d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. con l. 17 luglio 2020, n. 77).

Con provvedimento del [omissis], il competente settore del Comune di Corigliano Rossano ha dichiarato inefficace detta comunicazione, giacché alcune unità abitative oggetto di intervento non sarebbero assistite da titolo edilizio.

Sulla richiesta di annullamento in autotutela da parte del condominio, il Comune ha emesso il nuovo provvedimento meglio indicato in epigrafe, con cui – riesaminata la vicenda amministrativa – ha confermato la propria precedente statuizione.

2. – [omissis] si è quindi rivolto a questo Tribunale Amministrativo Regionale, chiedendo di accertare l'illegittimità del provvedimento, emesso in difetto di previsione di legge.

Secondo la prospettazione di parte ricorrente, il regime giuridico della CILA non prevede una fase di necessario controllo da parte dell'amministrazione, con la conseguenza che non sarebbero esercitabili i poteri inibitori nel caso di specie adoperati dall'amministrazione comunale.

In sostanza, il Comune di Corigliano Rossano non avrebbe potuto dichiarare inefficace la CILA presentata.

3. – Il Comune di Corigliano Rossano si è costituito e ha difeso la correttezza del proprio operato.

4. – Con ordinanza del 13 aprile 2023, n. 175, questo Tribunale ha ritenuto sussistente il *fumus* di fondatezza del ricorso, alla luce della giurisprudenza in via di consolidamento sulla natura della CILA (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275, sulla natura non provvedimentale dell'istituto; più specificamente, TAR Campania – Salerno, Sez. II, 10 ottobre 2022, n. 2627; TAR Lombardia - Brescia, Sez. II, 3 agosto 2021, n. 721, sui poteri di controllo in capo all'amministrazione), per la quale è dubbio che l'amministrazione, salvi i poteri repressivi in caso di edificazione abusiva, possa esercitare poteri inibitori rispetto ai lavori oggetto di comunicazione.

5. – Il ricorso è stato quindi discusso all'udienza pubblica del 29 novembre 2023.

6. – Nelle more, la questione controversa ha visto la giurisprudenza dividersi su due diverse ricostruzioni.

6.1. – Da un lato, con l'orientamento valorizzato in sede cautelare, si afferma che l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, quanto piuttosto deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio (TAR Campania – Salerno, Sez. II, 10 ottobre 2022, n. 2627); essa si differenzia dalla SCIA, in quanto rispetto alla CILA il Comune può esercitare un potere meramente sanzionatorio, mentre nel caso della SCIA, il potere può essere «*repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela*».

Tutto ciò non fa venir meno il potere del Comune di verificare il contenuto della CILA per accertare se il suo uso sia conforme all'intervento da realizzare; nondimeno, nel caso non risulti legittimo in quanto necessitante di un permesso di costruire o totalmente precluso dallo strumento urbanistico, la CILA non può né essere annullata, né inibita, con la conseguenza che il Comune può solo sanzionare l'intervento, una volta realizzato, o perché in assenza di titolo idoneo (il permesso di costruire) o perché in difformità rispetto al Piano (TAR Lombardia - Brescia, Sez. II, 3 agosto 2021, n. 721).

In proposito, considerata la specifica natura della citata comunicazione, anche laddove sia trascorso un rilevante lasso temporale dalla sua trasmissione al Comune, non è precluso all'amministrazione l'esercizio degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori qualora ci si trovi al cospetto di interventi che, secondo la prospettazione della parte lesa, esulino dal regime della predetta comunicazione (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327; Conns. Stato, Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 8759; TAR Lombardia – Milano, Sez. II, 24 febbraio 2022, n. 462; TAR Campania – Napoli, Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 1338).

6.2. – L'altro orientamento (Cons. Stato, Sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110) ritiene che la CILA sia uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un'attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato.

Tuttavia, la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia ommesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.

Per tale ragione, sarebbe da preferire la ricostruzione che ha inteso mutuare *in subiecta materia* i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di SCIA o DIA., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019. Di esse, infatti, la CILA “*condivide l'intima natura giuridica*”, sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-*bis* e 6-*ter* della l. 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-*novies* della medesima normativa.

7. – Questa Sezione intende riconfermare l’adesione all’orientamento già condiviso in sede cautelare. Evidenziato che la non perfetta tecnica di redazione della legislazione lascia evidentemente spazio ad entrambe le opzioni ermeneutiche, a favore di quella per cui non vi sarebbe in capo all’amministrazione il sistematico potere di verifica e inibizione dell’intervento sottoposto a CILA, ma solo quello – successivo – di reprimere gli abusi, depongono le seguenti considerazioni.

7.1. – In primo luogo, occorre riconnettere un significato alla scelta legislativa, nel 2016, di creare un nuovo regime di interventi edilizi, accanto a quelli - già noti - dell’attività edilizia libera, dell’attività soggetta SCIA, dell’attività realizzabile con SCIA in sostituzione del permesso di costruire e delle opere edili soggette a permesso di costruire.

L’assimilazione, quanto ai poteri esercitabili dall’amministrazione, della CILA alla SCIA scolorirebbe eccessivamente le diversità tra i due regimi, finendo per privare di sostanziale significato l’intervento legislativo.

7.2. – In secondo luogo, la CILA contempla la presenza di un’asseverazione da parte di un tecnico abilitato, «*il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio*» (art. 6-*bis* d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Tale asseverazione non è richiesta, invece, in caso di SCIA.

Il maggiore onere posto in capo al privato nel contesto della CILA deve trovare una giustificazione, e al Tribunale pare che essa vada individuata proprio nel venir meno – in capo all’amministrazione – del potere/dovere sistematico di controllo delle comunicazioni, ferma restando la possibilità di interventi repressivi in caso di uso abusivo dell’istituto.

In sostanza, l’asseverazione del tecnico abilitato, peraltro presidiata – nelle CILA per il c.d. *Superbonus* – dalla sanzione amministrativa pecuniaria di cui all’art. 119, comma 14 d.l. n. 34 del 2020, salva l’applicazione della sanzione penale ove il fatto costituisca reato, sostituisce il controllo generalizzato da parte dell’amministrazione, nell’ottica della liberalizzazione e della diminuzione degli oneri burocratici.

7.3. – Infine, con specifico riferimento alla CILA ancorata al c.d. *Superbonus*, che ha una sua disciplina integrativa all’art. 119, commi 13-*ter* ss. d.l. n. 34 del 2020, n. 34, il legislatore ha precisato, al comma 13-*quater* che «*resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento*».

La non corrispondenza al vero delle asseverazioni rese dal tecnico abilitato comportano, inoltre, la decadenza dai benefici fiscali

Dunque, vi è un richiamo specifico ai poteri repressivi degli abusi edilizi, viene chiarita la sorte dei benefici fiscali per i casi di asseverazioni mendaci, ma nessun cenno viene fatto al potere inibitorio dell’intervento edilizio, né a un possibile intervento in autotutela dell’amministrazione.

Anche a tale scelta legislativa deve essere dato un significato, che dunque indica la maggiore correttezza dell’opzione ermeneutica seguita da questo Tribunale, per cui, in caso di intervento edilizio eseguito in forza di CILA, l’unico potere dell’amministrazione è quello repressivo, allorché l’intervento al di fuori dei casi in cui la CILA è sufficiente.

8. – In conclusione, il ricorso deve trovare accoglimento, con annullamento dell’atto impugnato, salvo – come già specificato – l’eventuale esercizio dei poteri repressivi degli abusi edilizi.

9. – Le spese di lite possono essere compensate e per la novità della questione, e per la non omogeneità della giurisprudenza sin qui sviluppatasi.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Comune di Corigliano Rossano, Settore 10 – Urbanistica e Commercio, Servizio 3 Edilizia Privata del [omissis], di conferma del precedente provvedimento del [omissis].

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 29 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere, Estensore

Giampaolo De Piazzi, Referendario

L'ESTENSORE

Francesco Tallaro

IL PRESIDENTE

Ivo Correale

IL SEGRETARIO