

Publicato il 11/07/2024

N. 00642/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00430/2023 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 430 del 2023, proposto da Diletta Campanelli, Ambra Campanelli, Simonetta Cesari, Giancarlo Giri, Paola Colombati, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Maria Stramigioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Porto Recanati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Lucchetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione

- 1) - del provvedimento del Comune di Porto Recanati, protocollo numero 0033515 del 26 settembre 2023 avente ad oggetto: "ART.7 E SEGG. DELLA LEGGE 241/90. PROCEDIMENTO RELATIVO ALLA VERIFICA DEI LAVORI ESEGUITI PRESSO IL FABBRICATO SITO IN VIA GARIBALDI N.117 DI PORTO RECANATI, CONTRADDISTINTO CATASTALMENTE AL FOGLIO N.22 PART. N.10. AVVIO DEL PROCEDIMENTO PER ACCERTAMENTO OPERE OGGETTO DI CILAS E SCIA (PRAT. SUE 211/2022)", notificato a mezzo pec in data 26/09/2023;
- 2) - del provvedimento del Comune di Porto Recanati, protocollo numero 0033512 del 26 settembre 2023 avente ad oggetto: "ART.7 E SEGG. DELLA LEGGE 241/90. PROCEDIMENTO RELATIVO ALLA VERIFICA DEI LAVORI ESEGUITI PRESSO IL FABBRICATO SITO IN VIA GARIBALDI N.117 DI PORTO RECANATI, CONTRADDISTINTO CATASTALMENTE AL FOGLIO N.22 PART. N.10. AVVIO DEL PROCEDIMENTO PER ACCERTAMENTO OPERE OGGETTO DI CILAS E SCIA (PRAT. SUE 211/2022)", notificato a mezzo pec in data 26/09/2023;
- 3) - dell'"ORDINANZA DI SOSPENSIONE DEI LAVORI L.R 20 APRILE 2015 N.17" -pratica edilizia n.362/2023- notificata a mezzo pec in data 02/10/2023, con cui il Comune di Porto Recanati ordinava ai signori Campanelli Diletta,

Campanelli Ambra, Cesari Simonetta, Giri Giancarlo e Colombati Paola la “SOSPENSIONE DELLA CILAS ovvero l'adeguamento dell'attività alle condizioni nella Nota Prot. 33512 del 26.09.2023 e Nota Prot. 33515 del 26.09.2023”.

nonché

di ogni atto presupposto, conseguente e, comunque, connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Porto Recanati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2024 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. I ricorrenti, nella spiegata veste di proprietari di appartamenti compresi nell'edificio condominiale ricadente a Porto Recanati, Via Garibaldi n. 117, impugnano i provvedimenti indicati in epigrafe, con i quali il Comune di Porto Recanati ha in sostanza inibito loro la prosecuzione dei lavori di cui alla C.I.L.A.S, presentata ai sensi dell'art. 119 della L. n. 77/2020 e s.m.i. (c.d. “*superbonus*” o “*bonus 110*”).

2. Nel ricorso sono esposte le seguenti circostanze di fatto.

2.1. Dal punto di vista costruttivo, l'edificio complessivamente considerato, la cui costruzione originaria risale al diciannovesimo secolo, è composto da due entità, una posta a nord, completamente ristrutturata nel 1964 con l'inserimento di nuova struttura in cemento armato, e una parte a sud, più estesa, con struttura portante in muratura e solai in legno, oggetto, nel corso degli anni, solo di sporadici e lievi interventi di manutenzione; l'immobile *de quo*, nel contesto del Piano Particolareggiato del Nucleo Urbano (P.P.N.U.), è classificato come edificio di categoria “B” (edifici di interesse ambientale) ed è disciplinato dall'art. 6.2 delle N.T.A. del citato Piano.

Seppur situato sul lungomare, l'edificio non è soggetto a vincolo paesaggistico, in quanto già all'epoca della istituzione del vincolo esso ricadeva all'interno del nucleo abitato storico di Porto Recanati.

2.2. Nel 2022 i comproprietari, in considerazione dello stato dell'immobile e delle possibilità offerte dalla normativa del c.d. *superbonus*, decidevano di effettuare un intervento di recupero della palazzina. Come è noto, la misura introdotta dall'art. 119 del D.L. n. 34/2020, convertito in L. n. 77/2020, permette di fruire di una detrazione del 110% delle spese sostenute, a partire dal 1° luglio 2020, per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficientamento energetico (c.d. *ecobonus*) e/o al consolidamento statico e alla riduzione del rischio sismico degli edifici (c.d. *sismabonus*). Peraltro, nell'ottica di incentivare il ricorso al c.d. *superbonus* e di agevolare coloro che fossero interessati ad accedere ai relativi incentivi fiscali, il legislatore nel corso del tempo ha introdotto alle disposizioni originarie numerose modifiche, tutte finalizzate alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure burocratiche. In particolare, con il D.L. 31 maggio 2021 n. 77 è stato modificato il comma 13-ter dell'art. 119, che all'epoca di proposizione del presente ricorso recitava così “*Gli interventi di cui al presente articolo, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)*”.

In concreto, dunque, il legislatore ha semplificato le procedure per l'accesso al beneficio *de quo*, chiarendo in particolare, attraverso una *fictione iuris*, che tutti gli interventi edilizi, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con la sola esclusione di quelli comportanti la integrale demolizione e ricostruzione, costituiscono

opere di manutenzione straordinaria e che essi sono realizzabili mediante una semplice comunicazione di inizio lavori asseverata (denominata C.I.L.A.S., dove la lettera “S” sta appunto per “*superbonus*”), uniformando da tale punto di vista i vari interventi di recupero del patrimonio edilizio.

Corollario della suddetta disposizione è quella inserita all’art. 119 comma 13-*quinquies*, la quale prevede che “*In caso di varianti in corso d’opera queste sono comunicate alla fine dei lavori e costituiscono integrazione della CILA presentata*”. Tale disposizione consente, quindi, che le varianti in corso d’opera possano essere comunicate alla P.A. solo alla fine dei lavori.

2.3. Tornando al caso di specie, dunque, i proprietari dell’immobile per cui è causa, volendo effettuare un intervento di recupero del fabbricato usufruendo dei benefici del c.d. *superbonus*, con l’assistenza e il supporto professionale dell’ing. Luca Serenelli, in data 14 aprile 2022 presentavano al S.U.E. di Porto Recanati una C.I.L.A.S. (registrata con il numero di protocollo 11965/2022), in cui si prevedevano le seguenti opere relative al miglioramento sismico della parte dell’immobile in muratura, mai sottoposta in passato ad interventi di ristrutturazione:

- rifacimento dei solai di sottotetto e copertura, sostituiti con travature lignee lamellari e nuovo manto di copertura in coppi;
- sostituzione dei solai lignei dei piani primo e secondo con nuovi solai in latero-cemento e realizzazione di tutte le opere complementari per il ripristino dell’agibilità dei singoli appartamenti;
- interventi di rinforzo delle murature portanti con intonaco armato;
- interventi di scuci-cuci;
- demolizione e ricostruzione del balcone al piano secondo e sostituzione delle ringhiere.

Accanto ai suddetti interventi di miglioramento sismico, venivano previste altresì una serie di opere per la riqualificazione energetica di tutto il fabbricato, consistenti nella realizzazione del cappotto termico, nella coibentazione della copertura, nella sostituzione di infissi e schermature, nel rifacimento di impianti tecnologici e nella installazione di impianti fotovoltaici e di accumulo.

Nelle more dell’esecuzione dei lavori riconducibili al *superbonus*, la proprietà, avendo deciso di realizzare, su una porzione del condominio, ulteriori interventi di manutenzione straordinaria consistenti essenzialmente in modifiche distributive interne, fusione di unità immobiliari al piano secondo e modifiche prospettiche (non ricompresi fra quelli agevolabili con il *superbonus*), presentava apposita S.C.I.A., protocollata in data 27 ottobre 2022 al n. 35208, la quale non è però oggetto del presente giudizio.

2.4. I lavori per i quali era possibile fruire dei benefici del *superbonus* venivano iniziati nel 2022 e proseguivano dapprima in maniera discontinua e poi in maniera assolutamente continuativa dalla primavera del 2023 fino a tutto il mese di agosto del 2023, senza che il Comune sollevasse alcuna obiezione o rilievo. Alla fine del mese di agosto 2023, come descritto nella relazione del direttore dei lavori allegata al ricorso, probabilmente a causa del forte caldo estivo interrotto da temporali particolarmente intensi, veniva ad evidenziarsi una scarsa consistenza di alcune porzioni delle murature laterali, non verificabile né accertabile a priori, il che provocava il cedimento di alcuni tratti delle pareti laterali poste ad est e ad ovest del fabbricato.

Spiega infatti l’ing. Serenelli che, a seguito in particolare di due eventi temporaleschi abbattutisi sul territorio di Porto Recanati a fine luglio e poi nei primissimi giorni del mese di agosto, il cantiere veniva inondato completamente, tanto che le murature si riempivano di acqua, la quale, penetrando in profondità fino a livelli più bassi, causava la presenza di rigonfiamenti dei “muri a sacco” e delle “spanciature” con perdita della verticalità a piombo.

Tale situazione peggiorava nel mese di agosto a causa del forte caldo che, provocando un prosciugamento rapido delle murature già imbibite, finiva per causare cadute di materiale sciolto e incoerente e si aggravava definitivamente nei primi giorni di settembre, a causa di un successivo evento meteorologico estremo nonché di un evento sismico occorso il giorno 8 settembre che, interessando la costa marchigiana anconetana con magnitudo intorno a 4°, ha coinvolto anche il territorio di Porto Recanati.

In considerazione di tali sopravvenienze e tenuto conto del rischio concreto per l’incolumità e la sicurezza degli operatori del cantiere, così come di coloro che abitano al piano terra dell’edificio, al fine di eliminare i rischi di possibili

ulteriori crolli spontanei il D.L. ing. Serenelli ordinava alla ditta esecutrice dei lavori di procedere allo smontaggio di una porzione delle murature ai lati est ed ovest per un tratto sufficiente a mettere in sicurezza l'edificio.

In data 13 settembre 2023 tecnici comunali effettuavano un sopralluogo presso il fabbricato, all'esito del quale rilevavano l'avvenuta demolizione di una parte delle due pareti perimetrali dell'edificio ai lati est ed ovest in difformità rispetto a quanto previsto nella C.I.L.A.S.

A distanza di pochi giorni, al fine di regolarizzare lo stato del cantiere in conseguenza della situazione inaspettata che aveva visto la necessità di intervenire sulle pareti perimetrali dei lati est ed ovest (le quali, in base al progetto presentato, avrebbero dovute essere integralmente mantenute), il progettista/D.L. presentava una C.I.L.A.S. in variante (prot. n. 32783 del 19 settembre 2023) in cui l'intervento veniva modificato nel senso di prevedere la ricostruzione della porzione delle pareti perimetrali ai lati est ed ovest interessate dagli eventi sopra descritti.

La C.I.L.A.S. in variante veniva presentata ai sensi dell'art. 119, comma 13-ter, della L. n. 77/2020, ritenendosi che per gli interventi relativi al *superbonus* la comunicazione di inizio lavori asseverata è l'unico titolo utilizzabile, stante l'assimilazione *ex lege* di tutti gli interventi (anche quelli riguardanti le parti strutturali dell'edificio e i prospetti) alla categoria della manutenzione straordinaria.

Nella relazione tecnica allegata alla C.I.L.A.S. in variante il progettista chiariva le metodologie adottate e spiegava le ragioni di ordine tecnico che giustificavano la variante progettuale, specificando tuttavia che questa non avrebbe inciso sulla tipologia dell'intervento edilizio originario, il quale prevedeva la fedele ricostruzione dell'edificio (non vi sono infatti, neanche nella variante, alterazioni di sagoma, sedime, prospetti, e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, di modo che non viene realizzato un organismo edilizio nuovo, ma si ripristina il vecchio con lo stesso schema statico in muratura portante, rinnovando però gli elementi edilizi interni, anche nel rispetto della normativa antisismica e dell'art. 6.2 delle N.T.A. del P.P.N.U.).

2.5. Tuttavia, il Comune di Porto Recanati, con i provvedimenti n. 33512 e n. 33515 - aventi il medesimo contenuto - dopo aver richiamato genericamente le norme applicabili alla fattispecie in questione e dopo aver dato atto della produzione da parte della proprietà della C.I.L.A.S. del 14 aprile 2022 (prot. n. 11965) e della C.I.L.A.S. in variante del 19 settembre 2023 (prot. n. 32783), dichiara testualmente che "...risulta non ammissibile la CILAS in Variante prot. N. 32783 del 19.9.2023, trattandosi di opere già realizzate (per la parte di avvenuta demolizione delle pareti Est ed Ovest del fabbricato)..." e contestualmente "...diffida ... all'immediata sospensione dei lavori fino alla conclusione del procedimento in oggetto...", riservandosi l'adozione dei provvedimenti definitivi ai sensi del D.P.R. n. 380/2001.

Da ultimo è sopraggiunta l'ordinanza di sospensione dei lavori ex L.R. n. 17/2015, con cui il Comune di Porto Recanati, richiamando i precedenti provvedimenti nn. 33512 e 33515, ordinava "...la SOSPENSIONE DELLA CILAS ovvero l'adeguamento dell'attività alle condizioni nella Nota Prot. 33512 del 26.09.2023 e Nota Prot. 33515 del 26.09.2023...", senza peraltro specificare quali fossero le prescrizioni a cui i proprietari avrebbero dovuto adeguarsi e senza indicare la durata del periodo di sospensione.

3. I provvedimenti indicati in epigrafe sono censurati dalla sig.ra Diletta Campanelli e dai suoi consorti di lite per i seguenti motivi:

a) illegittimità dei provvedimenti nn. 0033512 e 0033515, nella parte in cui il Comune dichiara "...non ammissibile la CILAS in Variante prot. n.32783 del 19/09/2023 trattandosi di opere già realizzate...", per violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione del combinato disposto di cui agli art. 119, commi 13-ter e 13-quinquies, L. n. 77/2020 e 6-bis del D.P.R. n.380/2001. Erronea e/o omessa valutazione dei fatti. Difetto e/o illogicità di motivazione. Difetto di istruttoria. Difetto e/o erroneità dei presupposti e/o travisamento dei fatti.

Con il primo motivo i ricorrenti evidenziano che:

- come emerge dai provvedimenti impugnati, il Comune di Porto Recanati ha ritenuto non ammissibile la C.I.L.A.S. in variante sia perché al momento della presentazione della seconda comunicazione asseverata le opere erano state già eseguite, sia perché l'intervento doveva comunque rispettare le prescrizioni di cui all'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U.;

- con riguardo al primo profilo, però, l'assunto del Comune è infondato, perché tanto la normativa speciale relativa al *superbonus* quanto quella generale del T.U. Edilizia ammettono espressamente la possibilità di varianti ad una C.I.L.A.S., prevedendo altresì che la mancata comunicazione preventiva implica solo la sanzione pecuniaria di 1.000,00 €. Infatti, l'art. 119, comma 13-quinquies, della L. n. 77/2020 prevede che "*In caso di varianti in corso d'opera queste*

*sono comunicate alla fine dei lavori e costituiscono integrazione della CILA presentata*”, mentre la norma generale sulla C.I.L.A. (art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001) prevede che i lavori possano essere comunicati anche in corso d’opera (e in tal caso l’autore dell’intervento è soggetto solo ad una sanzione pecuniaria);

- nel caso di specie rileva altresì il fatto (non debitamente accertato dal Comune in sede istruttoria) che le minime variazioni verificatesi nella fase esecutiva dei lavori rispetto a quanto previsto nel titolo originario non hanno modificato la tipologia dell’intervento, che resta quindi disciplinato dall’art. 119, commi 13-ter e 13-quinquies, della L. n. 77/2020, visto che lo smontaggio di una porzione delle pareti est e ovest avrebbe pacificamente potuto essere prevista già nella C.I.L.A.S. originaria. Quanto precede trova conferma anche nelle linee guida sul *superbonus* pubblicate in data 28 luglio 2021 dall’A.N.C.I., in cui si evidenzia che le misure di semplificazione di cui all’art. 119, comma 13-ter, della L. n. 77/2020 “...non potranno essere applicate agli interventi realizzati mediante demolizione e ricostruzione integrale...”, con ciò chiarendo che, al contrario, la C.I.L.A.S., anche in variante, è ammissibile nel caso di interventi parziali sulle strutture portanti, i quali per espressa volontà del legislatore restano pur sempre interventi di manutenzione straordinaria;

- oltretutto la giurisprudenza amministrativa riconosce espressamente che la sostituzione della muratura perimetrale degradata, anche quando questa costituisce elemento costruttivo con funzioni strutturali, rientra nel *genus* della manutenzione straordinaria (Cons. Stato, n. 7428/2019), il che esclude ogni dubbio sull’utilizzo della C.I.L.A.S., anche in variante, quale titolo abilitante l’intervento edilizio *de quo*;

- se dunque il Comune avesse applicato correttamente la normativa di riferimento, non avrebbe disposto alcuna sospensione dei lavori, non essendovi altro provvedimento da assumere ai sensi del D.P.R. n. 380/2001;

b) illegittimità dei provvedimenti nn. 0033512 e 0033515, nella parte in cui “...si diffida le SS.LL. in indirizzo all’immediata sospensione dei lavori fino alla conclusione del procedimento in oggetto...” per violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi. Violazione dell’art. 27 del D.P.R. n. 380/2001.

Con il secondo motivo, i ricorrenti evidenziano che:

- pur dovendosi considerare che le impugnate note prot. n. 0033512 e n. 0033515 sono state superate dalla successiva ordinanza di sospensione dei lavori, tuttavia, laddove il Tribunale dovesse in ipotesi ritenere che tali atti conservino comunque una qualche validità ed efficacia, vanno allora dedotte le censure indicate in rubrica;

- infatti, dal più generale principio di legalità (compendiato negli artt. 97 e 113 Cost., nonché nell’art. 1 della L. n. 241/1990) discende il principio di tipicità degli atti amministrativi, il quale postula che gli atti della P.A. debbono essere espressione di un potere che solo la legge può attribuire all’amministrazione e che gli stessi debbono avere il contenuto previsto dalla norma attributiva del potere;

- alla luce di tale principio, i provvedimenti *de quibus* sono illegittimi anzitutto per assenza dei presupposti nonché affetti da illegittimità derivata.

La parte dei provvedimenti impugnati che dispone la sospensione dei lavori è infatti illegittima in primo luogo in via derivata in quanto si fonda sull’errato presupposto che la C.I.L.A.S. in variante non fosse ammissibile (primo motivo di ricorso). Di conseguenza, tenuto conto che, come detto, la C.I.L.A.S. in variante era pienamente ammissibile (essendo anzi l’unico titolo idoneo a legittimare gli interventi edilizi oggetto del c.d. *superbonus*), la diffida a sospendere i lavori manca del presupposto fondamentale, essendosi in presenza di un intervento autorizzato in forza di un titolo edilizio idoneo.

In secondo luogo, i provvedimenti *de quibus* sono illegittimi per vizio proprio, ossia per violazione dell’art. 27, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001, non avendo il Comune fissato un termine finale entro il quale si sarebbero dovuti adottare gli ulteriori provvedimenti previsti dal T.U. o avendo fissato un termine comunque superiore a quello legale (nei provvedimenti impugnati si dice infatti testualmente “...che con la presente si diffida le SS.LL. in indirizzo all’immediata sospensione dei lavori, fino alla conclusione del procedimento in oggetto, con riserva di adozione dei provvedimenti definitivi ai sensi del D.P.R. 380/2001...”, aggiungendosi che “...entro 60 giorni a partire dal ricevimento della presente comunicazione si concluderanno i termini per la definizione del procedimento amministrativo e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell’amministrazione”). Al riguardo va ricordato che il Consiglio di Stato ha in più occasioni confermato l’importanza del rispetto di detto termine, ribadendo che un ordine di

sospensione *sine die* (o con un termine diverso da quello previsto *ex lege*) è assolutamente illegittimo (*ex multis*, sentenze nn. 6235/2021 e 3115/2014).

L'operato del Comune è ancora più illegittimo nella parte in cui si fa riferimento ad una possibile inerzia nell'adozione dei provvedimenti definitivi e agli strumenti di cui il privato dispone per superare il silenzio-inadempimento;

c) illegittimità dell'ordinanza datata 2 ottobre 2023 (pratica edilizia 362/2023), nella parte in cui il Comune "...ORDINA la SOSPENSIONE DELLA CILAS ovvero l'adeguamento dell'attività alle condizioni nella Nota Prot. 33512 del 26.09.2023 e Nota Prot. 33515 del 26.09.2023...", per violazione di legge ed eccesso di potere. Violazione dell'art. 5 della L.R. 17/2015. Assenza del termine di efficacia del provvedimento, indeterminatezza e genericità. Ingiustizia manifesta.

Con il terzo motivo i ricorrenti deducono che:

- l'ordinanza di sospensione dei lavori è viziata per violazione della L.R. n. 17/2015, che pure viene richiamata nel provvedimento.

Infatti l'art. 5, comma 6, della legge regionale stabilisce che "*Entro trenta giorni dalla data di presentazione della CILA, il SUE ordina la sospensione dei lavori se le opere previste non risultano conformi alla normativa vigente, invitando contestualmente gli interessati a conformare l'attività e i suoi effetti alla normativa o a produrre l'eventuale documentazione che integri o completi la documentazione presentata.... Detta comunicazione viene inviata una sola volta e indica il termine per la regolarizzazione, il quale non può in ogni caso superare i novanta giorni dalla ricezione della richiesta*".

Il comma 7 prevede invece che "*Se la documentazione indicata al comma 6 non è presentata entro i termini indicati, si applica quanto previsto dall'articolo 6 bis, comma 5, del d.p.r. 380/2001*", mentre il comma 8 dispone che "*Il SUE, entro trenta giorni dalla data di presentazione della CILA, ove accerti l'inammissibilità della CILA stessa, vieta la prosecuzione dell'attività e dispone la rimozione degli effetti dannosi prodotti in conseguenza dell'esecuzione dei lavori*";

- la normativa regionale sulla C.I.L.A., dunque, contempla due ipotesi. La prima, disciplinata dai commi 6 e 7 dell'art. 5, riguarda il caso in cui la C.I.L.A. sia irregolare e vada regolarizzata (nel qual caso è disposta la sospensione dei lavori per un periodo massimo di 90 giorni entro il quale deve essere effettuata la regolarizzazione, prevedendosi in mancanza l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 5 dell'art. 6-bis del T.U. n. 380/2001). La seconda ipotesi, disciplinata dal comma 8, riguarda il caso in cui la C.I.L.A. sia invece assolutamente inammissibile (nel qual caso è disposta la sospensione dell'attività e ordinata la riduzione in pristino);

- evidentemente l'ordinanza di sospensione dei lavori del 2 ottobre 2023 è frutto di una integrale rivisitazione della vicenda da parte del Comune che, mentre con i precedenti provvedimenti aveva dichiarato inammissibile la C.I.L.A. (applicando quindi l'ipotesi prevista dal comma 8 dell'art. 5 della L.R. n. 17/2015), nell'ordinanza impugnata si limita a dichiararla semplicemente irregolare (considerandola quindi ammissibile e valido titolo edilizio) anche se con necessità di regolarizzazione (commi 6 e 7), tanto che sospende (non vieta) i lavori e ordina ai destinatari di adeguarsi alle prescrizioni di cui alle precedenti note del 26 settembre 2023 e non di rimuovere le opere eseguite;

- tuttavia, anche l'ordinanza di sospensione è illegittima, e ciò per i seguenti profili.

Innanzitutto, il provvedimento, in violazione dell'art. 5, comma 6, della L.R. n. 17/2015, non contiene alcun termine finale e quindi dà luogo di fatto ad una sospensione *sine die*, peraltro solo del titolo e non dei lavori.

In secondo luogo, l'atto impone ai destinatari una prescrizione alla quale è impossibile adeguarsi, visto che nei precedenti provvedimenti a cui l'ordinanza si richiama non vi è alcuna prescrizione.

Come si è visto, l'art. 5, comma 6, della L.R. n. 17/2015 prevede che, laddove "*...le opere previste non risultano conformi alla normativa vigente...*", il privato deve essere invitato a "*...conformare l'attività e i suoi effetti alla normativa o a produrre l'eventuale documentazione che integri o completi la documentazione presentata*". Ma è del tutto evidente che il Comune deve mettere il cittadino in condizioni di sanare la propria posizione ai fini della regolare prosecuzione dei lavori, il che vuol dire che le indicazioni sul tipo di adeguamento richiesto devono essere chiare e comprensibili. Nella specie, di contro, il Comune non fornisce alcuna chiara indicazione e impedisce di fatto ai

ricorrenti di adeguarsi (o eventualmente di contestare) la richiesta di adeguamento, in quanto nessuna prescrizione emerge dagli atti impugnati.

4. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune di Porto Recanati.

Con ordinanza n. 262/2023 il T.A.R., in considerazione del fatto che i lavori relativi al c.d. *superbonus* avrebbero dovuto essere ultimati entro il 31 dicembre 2023, ha accolto la domanda cautelare, fissando per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 29 maggio 2024.

In vista di tale udienza le parti hanno depositato memorie e documenti; i ricorrenti hanno altresì dato conto di una recente pronuncia del G.A. che potrebbe rilevare ai fini della decisione della presente controversia.

La causa è passata in decisione dopo la discussione orale.

## DIRITTO

5. La risoluzione delle questioni controverse nel presente giudizio deve, ad avviso del Collegio, muovere da una ricostruzione della *ratio* della disciplina urbanistica relativa all'immobile per cui è causa, quale essa risulta dal vigente P.P.N.U. di Porto Recanati. Ciò, peraltro, implica in ogni caso la non applicabilità nella specie dei principi affermati dal T.A.R. Salerno nella sentenza n. 75/2024, visto che in quella vicenda non esisteva per l'appunto una disciplina urbanistica *ad hoc* relativa alla zona territoriale in cui sorgevano gli immobili oggetto della decisione del Tribunale campano, disciplina con cui è necessario confrontarsi, proprio al fine di evitare che il ricorso al c.d. *superbonus* consenta l'elusione delle norme urbanistiche comunali che vengono in rilievo nel caso in esame.

Ad ogni buon conto, con riguardo al *decisum* del T.A.R. Salerno va osservato che non coglie nel segno l'eccezione della difesa comunale relativa al fatto che le conclusioni rassegnate dal tribunale campano non sarebbero esportabili in altri contesti regionali in ragione del fatto che la Campania aveva approvato una legge regionale applicativa della normativa statale sul c.d. *superbonus*; in effetti, l'art. 2, comma 1, della L.R. Campania n. 13/2022 nel suo complesso non reca previsioni diverse da quelle dell'art. 119 della L. n. 77/2020, mentre l'unica disposizione non contenuta nella norma statale (ossia l'inciso "...con aumenti di volumetria..." dopo le parole "...con esclusione degli interventi di demolizione e ricostruzione...") non viene in rilievo nella vicenda all'odierno esame del T.A.R., non essendo in discussione la circostanza che l'intervento oggetto di causa non implica alcun aumento di volumetria. Non è questo dunque il profilo rilevante per escludere l'applicabilità delle conclusioni a cui è pervenuto il T.A.R. Salerno.

Il profilo rilevante, come si è detto, consiste invece nel fatto che a Porto Recanati è vigente un piano particolareggiato che disciplina anche l'immobile per cui è causa e con tale normativa urbanistica occorre confrontarsi, non avendo la normativa di cui all'art. 119 della L. n. 77/2020 alcun effetto abrogativo o derogatorio rispetto agli strumenti urbanistici comunali, se non in relazione alla classificazione di tutti gli interventi finanziabili con il c.d. *superbonus* quali interventi di manutenzione straordinaria assentibili mediante C.I.L.A.(S.).

Va precisato che le osservazioni che seguono tengono conto delle argomentazioni difensive del Comune, le quali muovono dall'assunto secondo cui la normativa del c.d. *superbonus* non può in ogni caso legittimare interventi edilizi abusivi e contrari allo strumento urbanistico comunale di riferimento (nella specie il P.P.N.U.), nonché lesivi di un interesse – quello paesaggistico – tutelato a livello costituzionale, autorizzati oltretutto mediante una C.I.L.A., ossia una iniziativa di parte sulla quale il Comune non può effettuare alcun controllo preventivo.

E' dunque evidente che la difesa comunale, al di là dei profili formali, ritiene che l'intervento edilizio oggetto della C.I.L.A.S. in variante non fosse comunque assentibile in quanto i ricorrenti avrebbero surrettiziamente violato le prescrizioni del P.P.N.U., omettendo in particolare di richiedere in via preventiva il parere della Soprintendenza e mettendo in sostanza le amministrazioni interessate davanti al fatto compiuto.

In questo senso, poi, la difesa comunale, pur costretta ad ammettere che l'intervento di sostituzione delle parti perimetrali danneggiate dagli eventi atmosferici dell'estate 2023 avrebbe potuto essere previsto nella C.I.L.A.S. originaria (come sostengono i ricorrenti), evidenzia:

- per un verso, che comunque tale intervento non è stato a suo tempo previsto;
- per altro verso, che in questo caso sarebbe occorso il parere preventivo della Soprintendenza;

- per altro verso ancora, che proprio al fine di evitare di dover richiedere l'assenso preventivo della Soprintendenza i ricorrenti e il loro progettista hanno deciso di passare alle "vie di fatto".

5.1. Tornando dunque alla premessa, si deve rilevare che *in parte qua* il P.P.N.U. di Porto Recanati, al pari di altri strumenti urbanistici adottati nel corso degli ultimi decenni da Comuni marchigiani rivieraschi, ha la finalità di preservare le tracce degli antichi borghi marinari ancora presenti, i quali si caratterizzavano per un edificato caratteristico (solitamente edifici monofamiliari "cielo-terra", sviluppatosi su un piano terra e un primo piano, spesso realizzati in pietra e in alcuni casi dotati di un minimo di elementi di ornamento architettonico, quali fregi, stemmi, etc. - si veda al riguardo l'art. 6 delle N.T.A. del P.P.N.U.). Come è noto, molti degli edifici storici non vincolati sono stati nei decenni passati demoliti e sostituiti da edifici condominiali sviluppatosi su più piani e destinati altresì ad ospitare al piano terra negozi e altri esercizi commerciali (dal che è derivata, ovviamente, una diversa tipologia costruttiva per il piano terra rispetto ai piani rialzati, visto che gli esercizi commerciali hanno necessità di disporre di ampie superfici vetrate e di porte di accesso "comode").

La descritta finalità di preservazione dei nuclei abitativi originari viene generalmente perseguita attraverso alcune prescrizioni, puntualmente presenti anche nell'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U. di Porto Recanati, ossia:

- in via generale, divieto di demolizione per gli edifici storici. Nella specie si tratta di un edificio che il P.P.N.U. di Porto Recanati identifica come di Classe B (prevedendo il divieto di demolizione, salvo il caso in cui le condizioni statiche dell'immobile non mettano in pericolo la sicurezza dei lavoratori e non sia possibile intervenire con la tecnica del restauro, condizione, questa seconda, da asseverare mediante perizia tecnica);

- in via tendenziale, impiego nella ricostruzione dei materiali di risulta e divieto di utilizzo di materiali ed elementi stilistici estranei al contesto architettonico preesistente;

- in caso di demolizione e ricostruzione, necessità del parere preventivo della Soprintendenza.

5.2. Ora, a fronte di una tale disciplina, ci si deve chiedere cosa è necessario fare per rispettare la *ratio* dell'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U. nel caso in cui l'edificio storico si presenti in condizioni tali da non poter essere recuperato oppure nel caso in cui esso crolli a seguito di scosse sismiche o di altri eventi similari verificatisi durante l'esecuzione di lavori di restauro, risanamento o manutenzione.

La risposta più logica è che l'edificio può essere ricostruito nel rispetto dei suoi caratteri architettonici originari (il che va accertato dal Comune eventualmente avvalendosi dell'apporto tecnico dalla competente Soprintendenza) ma, quanto alla parte statica, con tecniche costruttive moderne.

Al riguardo va infatti osservato che:

- per un verso, non si potrebbe sostenere che vada sempre e comunque salvaguardata la costruzione preesistente, anche quando la stessa non sia recuperabile;

- per altro verso, non sussiste in casi del genere alcun eventuale problema di ammissibilità dell'autorizzazione paesaggistica *ex post* (quando questa sia necessaria), perché non si versa in alcuna delle fattispecie ostative di cui all'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004, essendo la volumetria preesistente.

Certamente l'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U. di Porto Recanati prevede che, di norma, il proprietario presenti *ex ante* il progetto di demolizione e ricostruzione, di modo che esso venga valutato dalla competente Soprintendenza e debitamente autorizzato, ma dal punto di vista letterale la disposizione in commento riguarda solo i casi di demolizione e ricostruzione integrali, non essendovi alcun appiglio testuale che consenta all'interprete di estenderne l'applicazione anche ai casi di demolizione parziale.

E nella specie è indiscutibile che l'edificio preesistente non è stato demolito integralmente, essendo stati conservati il piano terra e i due muri perimetrali adiacenti agli edifici contermini. Quest'ultimo profilo, peraltro, conferma l'interpretazione dell'art. 6.2. a cui il Tribunale ritiene di dover accedere, in quanto si deve supporre che il pianificatore comunale conoscesse perfettamente lo stato dei luoghi e che, dunque, avesse ben presente che molti edifici di interesse storico-artistico o ambientale sono stati costruiti in aderenza o in appoggio agli edifici adiacenti (e questo è il caso che interessa l'edificio di proprietà dei ricorrenti). Questo vuol dire che tutti gli edifici che nel rispettivo isolato non sono "di testa" condividono almeno due muri con altri edifici, il che consentirebbe per l'appunto ai proprietari di demolire solo i due muri di prospetto senza con ciò violare la norma urbanistica. Pertanto, se avesse voluto evitare simili

conseguenze il pianificatore avrebbe dovuto aggiungere l'inciso "...*anche parziale*..." dopo la parola "*demolizione*". Stesso discorso vale per la norma statale che disciplina il *superbonus*, la quale pure esclude dalla disciplina acceleratoria gli interventi di demolizione e ricostruzione degli immobili (art. 119, comma 13-*ter*), senza però espressamente menzionare la demolizione parziale.

5.3. Oltre a ciò, rileva la estrema indecisione che connota gli atti che il Comune di Porto Recanati ha adottato nel corso della complessiva vicenda amministrativa oggetto della presente controversia, indecisione che traspare in maniera evidente soprattutto nella comunicazione prot. n. 7745 datata 29 febbraio 2024, inviata alla Soprintendenza e depositata in giudizio in data 18 aprile 2024.

Iniziando dall'ordinanza di sospensione dei lavori, il Collegio osserva che, a fronte dell'avvenuta demolizione dei due muri, non si comprende in che modo la proprietà potesse adeguare l'intervento alle prescrizioni del P.P.N.U., se non, per l'appunto, ricostruendo quanto demolito (cosa che, dal punto di vista strettamente urbanistico-edilizio, i ricorrenti potrebbero pacificamente fare, eventualmente pagando una sanzione).

La nota del 29 febbraio 2024 contiene invece una serie di considerazioni che si pongono in contrasto anche rispetto alle difese svolte dal Comune in sede giudiziaria.

E in effetti il responsabile del 4° Settore:

- per un verso, dopo aver richiamato la disposizione di cui all'art. 142, comma 1, let. a), del D.Lgs. n. 42/2004, prosegue affermando che l'area è da dichiararsi esente in quanto, alla data di istituzione del vincolo (settembre 1985), essa era classificata come zona omogenea A ai sensi del D.M. n. 1444/1968 (e questo è sostenuto anche dai ricorrenti). Il profilo in commento è relevantissimo, in quanto priva di consistenza l'insistito richiamo della difesa comunale al fatto che l'immobile ricade nella fascia di 300 metri dalla battaglia e che, dunque, era necessario il parere preventivo della Soprintendenza. Fra l'altro, l'autorizzazione paesaggistica non era stata richiesta dal Comune rispetto alla C.I.L.A.S. originaria, mentre era stata chiesta spontaneamente dai ricorrenti per i lavori relativi alla S.C.I.A. del 27 ottobre 2022 solo perché i relativi lavori contemplavano modifiche prospettiche incidenti sul profilo architettonico;

- per altro verso, richiama la disposizione di cui all'art. 119, comma 13-*ter*, della L. n. 77/2020, ma senza trarre alcuna conseguenza circa l'ammissibilità dell'intervento edilizio *de quo*;

- per altro verso ancora, richiama la disposizione di cui al comma 13-*quinqies* dell'art. 119, con ciò facendo supporre che lo stesso Comune ritenga ammissibile la possibilità per l'interessato di comunicare le varianti in corso d'opera solo alla fine dei lavori (tesi, questa, sostenuta anche dai ricorrenti).

Infine, in maniera del tutto slegata rispetto alle premesse, il funzionario comunale conclude nel senso di ritenere integrato nella specie il "reato" di cui all'art. 37 del T.U. n. 380/2001, norma che però riguarda le opere eseguite in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. e non dalla C.I.L.A.

Come si può vedere, dunque, lo stesso Comune di Porto Recanati nutre perplessità in merito all'ammissibilità dell'intervento edilizio oggetto di causa, tanto da avere richiesto alla Soprintendenza una sorta di "soccorso", richiesta sulla quale l'organismo periferico del Ministero della Cultura non risulta essersi ancora pronunciato alla data di celebrazione dell'udienza di trattazione.

5.4. A tal proposito va aggiunto che non può l'amministrazione eccepire in questa sede che la recondita volontà dei proprietari di procedere alla demolizione e ricostruzione dell'edificio era desumibile già dal progetto allegato alla C.I.L.A.S. originaria, e più nello specifico dal particolare costruttivo evidenziato nel documento allegato n. 5 alla memoria di costituzione. In questo senso, l'eccezione equivale ad una sostanziale ammissione di "colpa", perché era onere del Comune esaminare attentamente il progetto in modo da eventualmente controdedurre la C.I.L.A.S. ed evitare l'insorgenza delle successive problematiche. Al riguardo va osservato che il fatto che un intervento edilizio sia realizzabile mediante C.I.L.A. o C.I.L.A.S. non impedisce al Comune di effettuare una verifica quantomeno cartolare sulla documentazione trasmessa dal privato e di inibire (*ad tempus* o definitivamente) l'intervento se da tale controllo emergono irregolarità di qualsiasi genere (si veda al riguardo la disciplina contenuta nell'art. 5 della L.R. Marche n. 17/2015).

Va aggiunto che, come correttamente eccepiscono i ricorrenti, anche l'ordinanza di sospensione è perplessa, in quanto l'art. 5, comma 8, della L.R. n. 17/2015 prevede che, laddove il Comune ritenga inammissibile la realizzazione dell'intervento mediante C.I.L.A., ordini la sospensione dei lavori e la rimozione delle opere abusive, mentre nella

specie è stata ordinata solo la sospensione della C.I.L.A.S. o, in alternativa, l'adeguamento alle prescrizioni di cui alle precedenti note del 26 settembre 2023 (profilo, quest'ultimo, già esaminato nel precedente § 5.3.).

5.5. A questo punto occorre porsi un'altra domanda fondamentale: quale è in concreto il *vulnus* che la presente iniziativa edificatoria viene ad arrecare tanto alla disciplina urbanistica comunale quanto alla disciplina speciale del c.d. *superbonus*?

Premesso che le disposizioni dell'art. 119 della L. n. 77/2020, come successivamente integrate e modificate, nonché le norme e le direttive di natura fiscale inerenti il c.d. *bonus* 110, produrranno verosimilmente nei prossimi anni un nutrito contenzioso all'esito dei primi controlli che l'Agenzia delle Entrate (anche sulla base di eventuali rilievi di ordine tecnico provenienti dall'ENEA o da singoli Comuni) eseguirà sulle pratiche edilizie, va osservato che, alla luce delle disposizioni contenute nella "norma madre", la possibilità di accedere ai benefici fiscali è subordinata ovviamente alla conformità edilizio-urbanistica dell'intervento.

Tuttavia, come è noto, la conformità urbanistico-edilizia può sussistere *ex ante* (e questo quando le opere eseguite sono del tutto conformi al titolo abilitante) ma può anche essere conseguita in corso d'opera (e questo accade quando venga presentata un'istanza di variante) e perfino accertata *ex post* ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380/2001, non esistendo al riguardo preclusioni legali. Ma, del resto, se l'obiettivo del c.d. *superbonus* era quello di accrescere il rendimento energetico ed eventualmente anche sismico del patrimonio edilizio nazionale, non si vedono ragioni valide per escludere dal beneficio fiscale interventi che, sia pure tramite varianti o sanatorie, abbiano comunque conseguito il risultato entro i termini di legge (ferme restando le sanzioni edilizie non reali che il Comune ha dovuto eventualmente applicare nei riguardi del soggetto che ha realizzato l'intervento).

Per quanto attiene in particolare alla C.I.L.A.S. in variante, si osserva che:

- l'art. 119, comma 13-*ter*, della L. n. 77/2020 non esclude espressamente la possibilità di presentare una variante al progetto iniziale, fatta salva la necessità, ai fini della conservazione del beneficio fiscali, di ultimare i lavori entro i termini previsti nei precedenti commi dello stesso art. 119. La norma in commento, infatti, si limita a prevedere la perdita del beneficio di cui all'art. 49 del T.U. n. 380/2001 solo in caso di mancata presentazione della C.I.L.A.S. o di lavori eseguiti in difformità della C.I.L.A.S.;

- la disciplina generale di cui al T.U. consente pacificamente la presentazione di varianti in corso d'opera al titolo edilizio originario;

- con specifico riguardo al caso di specie, rilevano le circostanze asseverate, con piena assunzione di responsabilità, dal progettista in merito alle ragioni di urgenza che hanno impedito di presentare la variante prima della demolizione delle parti ammalorate dei muri di prospetto. Su tali circostanze il Comune avrebbe dovuto svolgere un'adeguata istruttoria e non limitarsi ad evidenziare che le demolizioni parziali erano state già eseguite, perché questa circostanza non è stata negata né dai ricorrenti né dal progettista.

5.6. Con riguardo al profilo squisitamente tecnico si possono svolgere le seguenti sintetiche considerazioni, ma questo solo a fini di completezza dell'esposizione, visto che nei provvedimenti impugnati le valutazioni espresse dall'ing. Serenelli nella relazione allegata alla C.I.L.A.S. in variante non sono state esaminate nel merito ed eventualmente confutate.

La difesa comunale, ferme restando le obiezioni di principio in merito all'ammissibilità del titolo in variante, si pone la seguente domanda retorica (la cui risposta dovrebbe confermare l'inverosimiglianza delle circostanze addotte dal progettista per giustificare l'intervento di demolizione delle parti perimetrali): se il rischio di crollo è stato determinato dall'allagamento conseguente al fortunale del mese di agosto 2023 e dall'imbibimento della muratura (del piano terra, ovviamente, perché il livello dell'acqua era di soli venti centimetri), per quale ragione la demolizione ha riguardato solo i piani primo, secondo e sottotetto e perché è stata utilizzata come basamento proprio la muratura pericolante ed imbibita di acqua del piano terra?

A tale quesito si può fornire la seguente risposta (fermo restando, come detto, che i dubbi espressi dall'amministrazione in sede giudiziaria avrebbero dovuto semmai essere esplicitati in sede procedimentale in contraddittorio con il progettista).

Nella relazione dell'ing. Serenelli allegata alla C.I.L.A.S. in variante si spiega che, pur essendosi le pareti perimetrali imbibite d'acqua a seguito dei fortunali estivi, l'interessamento del piano terra è stato solo marginale, il che vuol dire

che, una volta asciugatisi i muri, non era necessario demolire anche le pareti del piano terra, il quale è rimasto peraltro sempre abitato.

5.7. Con specifico riguardo al caso di specie va dunque concluso nel senso che:

- l'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U. non trovava applicazione integrale, non essendosi in presenza di una demolizione totale e successiva ricostruzione. Tuttavia, come si è già evidenziato *supra*, ciò non vuol dire che l'immobile in questione possa essere modificato quanto ai caratteri architettonici preesistenti, il che dovrà essere accertato dal Comune in base allo stato di fatto risultante alla data di ultimazione dei lavori;

- in effetti, seppure non trovi applicazione la scansione procedurale prevista per il caso di demolizione (integrale) e ricostruzione, al fine di non dare luogo a surrettizie violazioni del piano particolareggiato del nucleo urbano di Porto Recanati è comunque necessario che venga salvaguardata l'identità architettonica dell'immobile, perché questa è la finalità ultima dell'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U. A tale proposito va ricordato che persino quando un immobile soggetto a vincolo architettonico ex D.Lgs. n. 42/2004 sia stato demolito o parzialmente demolito è possibile disporre la ricostruzione nel rispetto dei caratteri tipologici originari ai sensi dell'art. 160 del c.d. Codice dei beni culturali (salvo che questo non sia materialmente impossibile, nel qual caso il responsabile è tenuto a risarcire lo Stato del valore del bene distrutto o danneggiato). Nella specie, dunque, quand'anche i ricorrenti avessero violato le disposizioni dell'art. 6.2. delle N.T.A. del P.P.N.U., essi erano comunque legittimati a ricostruire quanto demolito, nel rispetto del contesto architettonico preesistente.

6. Sono invece infondate le altre censure, in quanto l'ordinanza di sospensione è intervenuta pochi giorni dopo le note del 26 settembre 2023, per cui di fatto non si è avuta alcuna violazione del termine di 45 giorni previsto dall'art. 31 del T.U. n. 380/2001.

7. In conclusione il ricorso va accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le spese del giudizio si possono compensare in ragione della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Tommaso Capitanio

IL PRESIDENTE  
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO