SCIA IN SANATORIA, INSUFFICIENTE IL SILENZIO PER SANARE L'ABUSO. LA PECULIARE POSIZIONE DEL COMUNE DI ROMA

In tema di SCIA in sanatoria, in assenza di una chiara determinazione normativa e in caso di silenzio da parte dell'amministrazione, si sono sviluppati contrastanti orientamenti giurisprudenziali. Sono state, infatti, sostenute tutte le possibili interpretazioni: silenzio-qualificato, talvolta come diniego talaltra come assenso, e silenzio-inadempimento. In questo intricato panorama, risulta di particolare utilità segnalare agli operatori del mercato l'ultimissimo approdo della giurisprudenza amministrativa apicale.

L'orientamento prevalente

Nello specifico, si tratta delle due pronunce del Consiglio di Stato, la sentenza 4 gennaio 2023 n. 160 e la sentenza 20 febbraio 2023 n. 1708. *Ivi*, i giudici amministrativi adottano l'orientamento secondo cui il silenzio dell'amministrazione integra mero inadempimento. L'immediata conseguenza di tale interpretazione è che l'inutile decorso del tempo per l'emanazione di provvedimenti inibitori *non è considerato sufficiente per la formazione definitiva del titolo abilitativo in sanatoria*. Si sostiene, infatti, che "*nella fattispecie della sanatoria di cui all'art. 37 del D.P.R. n. 380/2001, l'ipotesi di silenzio significativo in termini di accoglimento non è ipotizzabile, dal momento che l'art. 37 non prevede esplicitamente una ipotesi di silenzio assenso, ma al contrario stabilisce che il procedimento si chiuda con un provvedimento espresso, con applicazione e relativa quantificazione della sanzione pecuniaria a cura del responsabile del procedimento*" (Consiglio di Stato 160/2023). Oltre all'argomento letterale, inoltre, i giudici spiegano che questa soluzione "*appare più conforme alla ratio della sanatoria di opere abusive già realizzate, che necessita di una valutazione espressa dell'amministrazione sulla sussistenza della doppia conformità, rispetto al regime di opere ancora da realizzare alle quali si attaglia la disciplina ordinaria della S.C.I.A., come metodo di semplificazione del regime abilitativo edilizio*" (Consiglio di stato 1708/2023). Si afferma anche, per completezza, che non grava sul destinatario di un ordine di demolizione alcun onere di impugnativa, determinando l'istanza volta alla sanatoria degli abusi una temporanea inefficacia e inesigibilità dell'ordinanza anzidetta, fino all'adozione di un provvedimento da parte dell'amministrazione (*ibidem*).

Interessante è anche l'analisi degli abusi contestati nei casi concreti. Nella prima pronuncia si è trattato di: ampliamenti e chiusure di spazi con alcuni incrementi di superficie e volume, diversa distribuzione di spazi senza alterazioni di superfici e volumi utili e frazionamenti con presunto incremento del carico insediativo. Nella seconda: balconi e varchi sulle strutture portanti, con la contestazione da parte dell'amministrazione di rischi per la stabilità dell'edificio. Tuttavia, in precedenti pronunce emerge come tale orientamento interpretativo sia stato assunto anche allorquando gli abusi edilizi consistano in modesti interventi interni ed esterni sull'immobile (T.A.R. Campania-Napoli 1457/2018), opere accessorie e di estensione assolutamente limitata (T.A.R. Campania-Napoli 2231/2017) e opere di modestissima entità, prive di volumetria, insuscettibili di arrecare alterazione alla sagoma dell'edificio, privi di autonoma utilizzazione rispetto all'edificio principale cui

accedono in funzione di arredo urbano (T.A.R. Calabria-Catanzaro 789/2015). Da questa cognizione emerge, dunque, che – a supporto dei temini generali in cui viene espresso l'orientamento fatto proprio da ultimo dal Consiglio di Stato – la necessità di un provvedimento dell'amministrazione non è legata ad una specifica tipologia di opera né all'incisività della stessa.

Le tesi opposte

Al contrario, gli altri orientamenti giurisprudenziali individuano indicazioni interpretative di segno opposto. Sostanzialmente, infatti, in assenza di una chiara disposizione normativa, da un lato si assimila la SCIA in sanatoria al permesso in sanatoria *ex* art. 36 del medesimo d.P.R. 380/2001, che qualifica il silenzio quale diniego all'istanza; dall'altro, assimilandola alla SCIA ordinaria e al relativo regime di cui all'art. 19 della l. 241/1990, viene considerata come silenzio-assenso. A confermare l'ultimo degli orientamenti citati, soccorrerebbe pure il d. lgs. n. 222/2016, che individua espressamente la SCIA in sanatoria *ex* art. 37 d.P.R. 380/2001 tra gli interventi assoggettati al regime amministrativo della SCIA *ex* art. 19 della l. 241/1990.

Conclusioni

Resta, comunque, maggioritario l'orientamento fatto proprio dalle pronunce qui esposte, pur permanendo forti segnali nella prassi a favore della tesi dell'assoggettabilità della SCIA in sanatoria al medesimo regime amministrativo della SCIA ordinaria. Recentissimo, infatti, il parere del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica del Comune di Roma del 14 novembre 2023, prot. QI/2023/0200290, in cui si conclude: "*non è richiesta l'emanazione di un provvedimento espresso da parte dell'Amministrazione, né, tanto meno, in caso di inerzia di quest'ultima, si può configurare un rifiuto o un rigetto dell'istanza della parte privata*".

Lo Studio seguirà con attenzione i prossimi sviluppi, rimanendo a disposizione per qualsiasi necessità.

DISCLAIMER
Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

Laura Sommaruga, Partner
Email: laura.sommaruga@grplex.com

Abdurrahman Gad Elrab, Junior Associate
Email: abdurrahman.gadelrab@grplex.com