



Diritto e Processo Amministrativo

Il potere amministrativo alla prova della liberalizzazione edilizia: dalla CILA alla SCIA

Nota a TAR Lombardia, Brescia, II, 10 novembre 2025, n. 1014

di [Clara Napolitano](#)

4 marzo 2026

Sommario: 1. [In premessa: la crisi del provvedimento e la nuova dogmatica del controllo edilizio](#) – 2. [La vicenda sottoposta al vaglio giurisdizionale: titoli edilizi e il paradosso del c.d. Superbonus](#) – 3. [Anatomia e dogmatica dei titoli edilizi “leggeri”: CILA vs. SCIA](#) – 3.1. [Il potere inibitorio e quello di vigilanza](#) – 3.2. [Autotutela, ruolo della certezza giuridica, tutela del terzo](#) – 4. [Il soccorso istruttorio e la procedimentalizzazione della CILA](#) – 5. [Conclusioni e prospettive: verso la sicurezza giuridica come interesse pubblico](#)

1. In premessa: la crisi del provvedimento e la nuova dogmatica del controllo edilizio

L'evoluzione del diritto amministrativo italiano nell'ultimo trentennio è stata profondamente segnata da una ormai nota, costante tensione dialettica tra due poli opposti ma necessariamente complementari: da un lato, l'esigenza imperativa di semplificazione delle procedure a favore del cittadino e delle imprese, dettata dalla necessità di ridurre il c.d. «rischio regolatorio»^[1] per incrementare la competitività del sistema-Paese; dall'altro, la necessità ineludibile di mantenere un adeguato presidio pubblico sull'uso del territorio, sulla tutela del paesaggio e sulla conformità legale delle attività economiche. In questo scenario in perpetuo divenire, il settore dell'edilizia ha rappresentato il laboratorio principale, e un ambito spesso combattuto, per la sperimentazione di nuovi moduli procedimentali, transitando progressivamente dal modello autorizzatorio classico – incarnato storicamente dalla licenza e poi dalla concessione edilizia, oggi permesso di costruire – a modelli a legittimazione privata immediata o differita, quali la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) – già DIA – e la Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA).

La sentenza qui in commento^[2] costituisce un approdo ermeneutico significativo per comprendere lo stato dell'arte di questa evoluzione e le sue criticità applicative. La pronuncia, intervenendo su una fattispecie complessa legata agli incentivi fiscali del c.d. Superbonus 110%, ha offerto l'occasione per ridefinire i confini del potere inibitorio e repressivo dell'Amministrazione comunale a fronte di titoli edilizi “leggeri” come la CILA, erigendo un argine deciso a prassi amministrative tendenti ad assimilare impropriamente la comunicazione asseverata alla SCIA sotto il profilo dei poteri postumi della p.A., nella specie quelli di autotutela.

Tuttavia, per comprendere appieno i risvolti della sentenza, è necessario inserirla in un quadro sistematico più ampio, che tenga conto delle elaborazioni dottrinali e del dialogo tra i plessi giurisdizionali del G.a. di primo e secondo grado.

L'analisi che segue si propone, quindi, di disarticolare i meccanismi giuridici sottesi a questi istituti, indagando la natura giuridica degli strumenti di liberalizzazione edilizia e la perimetrazione dei poteri amministrativi di controllo a posteriori. L'obiettivo è di dimostrare che l'ordinamento sta faticosamente virando verso un sistema di “asimmetria dei controlli”, nel quale alla minore invasività del titolo abilitativo (CILA rispetto a SCIA) corrisponde una drastica riduzione, se non addirittura l'annullamento, dei poteri inibitori discrezionali della p.A., i quali residuerebbero solo in presenza di abusi sostanziali macroscopici o falsità conclamate, lasciando invece sguarnito il fronte delle mere irregolarità formali o documentali, non più idonee a paralizzare l'attività privata^[3].

Ne deriva che il principio di autoresponsabilità del privato è ormai divenuto il cardine del sistema^[4], spostando il baricentro della legalità amministrativa dal controllo preventivo (o immediatamente successivo) dell'atto, al controllo sostanziale dell'attività *in fieri*, con rilevanti implicazioni sul piano della certezza dei rapporti giuridici e della tutela dell'affidamento.

2. La vicenda sottoposta al vaglio giurisdizionale: titoli edilizi e il paradosso del c.d. Superbonus

La vicenda scrutinata dal Tar Lombardia origina da un intervento di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico (c.d. Superbonus 110%) su un condominio sito nel Comune di Cologne, avviato mediante presentazione di una CILAS (CILA Superbonus). La peculiarità del caso non risiede tanto nella natura delle opere – sostituzione caldaie, cappotto termico, installazione di nuovi serramenti e infissi – quanto nella dinamica procedimentale e sanzionatoria innescata dall'Amministrazione comunale, paradossalmente a seguito delle comunicazioni del Direttore dei lavori.

Era infatti accaduto che la CILAS non facesse menzione di lavori di riduzione del rischio sismico – bensì solo di quelli per l'efficientamento energetico – e che il Comune, a seguito di due sopralluoghi consecutivi, anche su *input* dell'Agenzia delle Entrate, avesse rilevato una discrepanza macroscopica: mentre il Direttore dei lavori, in una sua comunicazione, aveva asseverato che le opere di riduzione del rischio sismico (lo si ripete, mai comunicate all'Amministrazione) avevano raggiunto uno stato di avanzamento del 99,33% per un importo di oltre 560.000,00 €, i sopralluoghi comunali avevano invece evidenziato che il cantiere era *ictu oculi* in una fase molto più arretrata, se non addirittura fermo per alcune lavorazioni.

Sulla scorta di questa discrepanza fattuale – qualificata dall'Ente locale come «dichiarazione non veritiera» incidente sulla validità del titolo – il Comune adottava due provvedimenti drastici e consequenziali:

- un'ordinanza dirigenziale di immediata sospensione dei lavori ex 27, d.P.R. n. 380/2001;
- una determinazione dirigenziale recante la «dichiarazione di inefficacia» della CILAS originaria e della relativa variante, con applicazione di sanzioni pecuniarie.

La società ricorrente, in qualità di *general contractor*, impugnava poi gli atti, deducendo la carenza assoluta di potere in capo al Comune di “annullare” o dichiarare inefficace una CILA per irregolarità che non attenessero alla conformità urbanistica dell'opera, ma alla mera veridicità

delle dichiarazioni sullo stato di avanzamento a fini fiscali. La difesa sosteneva che, al momento del ricorso, i lavori erano stati pressoché ultimati, mancando solo la posa dei serramenti.

Il Tribunale, prima di decidere, ha disposto una verifica tecnica, affidata al dirigente dello Sportello Unico Edilizia del Comune di Brescia. Le risultanze di questo atto istruttorio accertavano che i lavori si trovavano ancora in uno stadio intermedio: le opere di efficientamento energetico (Ecobonus) erano realizzate per circa il 22%, mentre quelle di riduzione del rischio sismico (Sismabonus) per il 49%.

Questo dato fattuale smentiva la tesi radicale del Comune circa l'inesistenza del cantiere ma confermava altresì l'inesattezza della dichiarazione del Direttore dei lavori, ben più generosa. Tuttavia, il nodo giuridico da sciogliere era se tale "bugia" fiscale potesse legittimare l'esercizio di poteri inibitori urbanistici su una CILA.

Il Tar Brescia, accogliendo il ricorso con la sentenza in commento, ha quindi cristallizzato principi di diritto dirompenti per la prassi degli uffici tecnici comunali, aderendo all'orientamento più liberale del Consiglio di Stato[5]. Il nucleo della motivazione risiede nella distinzione ontologica tra SCIA e CILA e nella tassatività dei relativi poteri amministrativi.

Il Collegio ha osservato che, mentre per la SCIA l'art. 19, l. n. 241/1990 attribuisce espressamente alla p.A. poteri inibitori da esercitarsi entro termini perentori – trenta giorni per la SCIA edilizia – e poteri di autotutela – nella *species* di annullamento d'ufficio – da esercitarsi entro dodici mesi dalla scadenza del termine per l'esercizio dei poteri di controllo (appunto, quei trenta giorni)[6], per la CILA il legislatore non ha previsto nulla di simile. La CILA non è un provvedimento amministrativo tacito, né un atto che instaura un procedimento di controllo sistematico volto all'emanazione di un atto di assenso o diniego. Essa è una comunicazione privata recettizia, che ha la sola funzione di informare l'Amministrazione dell'avvio di lavori che la legge qualifica come liberi (sebbene asseverati da un tecnico[7]).

Di conseguenza, l'Amministrazione non dispone di un potere di "dichiarazione di inefficacia" o di "sospensione" della CILA basato su valutazione di merito o su discrepanze documentali che non integrino violazioni sostanziali della disciplina urbanistica. Il potere dell'Ente locale, a fronte di una CILA, è binario e strettamente tipizzato, concludendosi in un potere sanzionatorio pecuniario[8] e in un potere repressivo-ripristinatorio[9].

Nel caso di specie, il Comune aveva sospeso i lavori non perché abusivi in sé – essendo questi, per converso, leciti e conformi agli strumenti urbanistici – ma perché la dichiarazione sullo stato di avanzamento era falsa. Tale falsità ricade ovviamente sui profili fiscali (comportando possibile

decadenza dal beneficio, eventuale truffa ai danni dello Stato, recupero crediti da parte dell'Agenzia delle Entrate), ma non conferisce al Comune il potere di fermare il cantiere, se l'opera è conforme agli strumenti urbanistici.

La vicenda restituisce quindi un possibile profilo di sovrapposizione tra l'interesse pubblico alla correttezza fiscale e quello al corretto governo del territorio: ora, posto che i due piani devono rimanere distinti, e che dunque senz'altro il Comune non dispone di un potere improprio di polizia tributaria, anche i poteri di vigilanza urbanistici diventano estremamente limitati.

La CILA non può essere né sospesa – né annullata^[10], né addirittura negata^[11] – poiché essa – non soltanto – non è un provvedimento amministrativo; ma non è neanche un atto privato completamente assimilabile alla SCIA – la quale invece, sì, lascia al Comune poteri di controllo, seppur a posteriori. Ciò che residua all'Amministrazione comunale è, come detto, un potere di vigilanza sugli abusi urbanistico-edilizi, laddove l'opera oggetto di comunicazione asseverata sia di maggiore impatto sul territorio, e richieda, quindi, titoli abilitativi più “pesanti”, o sia distonica rispetto alle prescrizioni degli strumenti urbanistici.

3. Anatomia e dogmatica dei titoli edilizi “leggeri”: CILA vs. SCIA

Come già emerso dalle righe precedenti, la distinzione tra CILA e SCIA – entrambi titoli edilizi “leggeri” – non è meramente nominalistica, ma attiene alla radice stessa del rapporto tra autorità e libertà nell'iniziativa economica e proprietaria^[12].

Brevemente, la SCIA – art. 19, l. n. 241/1990 – rappresenta un modello di liberalizzazione temperata: essa ha sostituito la DIA e costituisce l'attuazione dei principi europei di liberalizzazione e semplificazione derivanti dalla c.d. Direttiva Bolkestein. Con la SCIA, quindi, il privato può dare avvio alla propria attività immediatamente dopo la presentazione della segnalazione, senza attendere alcun decorso temporale.

Questa libertà immediata ha un ovvio contrappeso: il potere-dovere di controllo dell'Amministrazione, che dev'essere esercitato in un lasso temporale breve e perentorio (sessanta giorni, trenta per la SCIA edilizia). In questa fase, l'Amministrazione dispone di tre tipologie di poteri, a seconda della eventuale gravità dello scostamento dal paradigma normativo urbanistico-edilizio delle opere segnalate: un potere di inibitoria, che implica il divieto di prosecuzione dell'attività e la rimozione dei relativi effetti; un potere conformativo dell'attività,

che consiste nell'assegnare al privato un termine non inferiore a trenta giorni per conformare la sua attività a norma, senza interromperla; un potere sospensivo – che si accompagna a quello conformativo – nel caso in cui anche il prosieguo temporaneo dell'attività possa arrecare pregiudizio a interessi sensibili.

Decorso il termine per l'esercizio dei poteri ordinari, la posizione del privato si consolida e l'Amministrazione può intervenire solo attraverso l'autotutela demolitoria nelle forme dell'annullamento d'ufficio *ex art. 21-nonies*, l. n. 241/1990, ovvero quando: la segnalazione è illegittima (o, meglio, ha per oggetto attività illegittime); sussiste un interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione dell'illegittimità, diverso dal mero ripristino della legalità violata; il tutto nel rispetto di un termine ragionevole non superiore a dodici mesi dalla scadenza del termine ordinario e ponderando attentamente gli interessi dei destinatari e dei controinteressati alla misura d'autotutela.

L'avvicendamento dei termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio è noto: dal termine “ragionevole” di creazione pretoria, alla sua cristallizzazione normativa nel 2005, fino alla sua definizione in diciotto mesi con la legge Madia (l. n. 124/2015) e, infine, alla sua riduzione a dodici mesi con il decreto Semplificazioni (d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021). È altrettanto noto, però, che la giurisprudenza ha spesso cercato vie di fuga da questa rigidità, per esempio dilatando il concetto di «falsa rappresentazione dei fatti»[\[13\]](#) di cui all'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, per giustificare interventi tardivi *sine die*. Tuttavia, prevale nell'orientamento giurisprudenziale una lettura più garantista del privato: le mere inesattezze, le difformità interpretative o gli errori progettuali non costituiscono quel “falso” che consente di superare il muro dei dodici mesi. Se l'Amministrazione aveva gli elementi per accorgersi dell'errore (per esempio, elaborati grafici allegati) e non ha controllato tempestivamente, non può invocare il falso per rimediare alla propria inerzia[\[14\]](#).

La CILA – art. 6-*bis*, d.P.R. n. 380/2001 – si colloca invece su un piano strutturalmente diverso.

Introdotta per coprire lo spazio tra l'edilizia libera pura (art. 6 TUE) e la SCIA, la CILA riguarda interventi di manutenzione straordinaria “leggera” (che non toccano le parti strutturali), restauro e risanamento conservativo, e le modifiche interne. La sua natura giuridica è stata oggetto di un vivace dibattito giurisprudenziale, sintetizzato dal Giudice amministrativo in una pronuncia recente[\[15\]](#). Secondo una prima linea interpretativa, anche per la CILA il Comune manterrebbe un potere implicito e di controllo e inibizione dell'attività, analogo a quello della SCIA, per evitare che si realizzino opere illegittime[\[16\]](#): la CILA sarebbe una sorta di “SCIA minore”, soggetta comunque a verifica di conformità. A questa tesi se ne contrappone un'altra,

ad oggi prevalente, per la quale la CILA non è sottoposta a poteri di controllo sistematici e tipizzati: l'Amministrazione deve solo venirne a conoscenza, senza disporre di poteri inibitori o di declaratorie d'inefficacia, residuando in capo a essa solo il potere di sanzionare l'abuso se e quando l'opera realizzata risulti difforme dalla disciplina urbanistica vigente.

Aderendo a questo secondo orientamento ermeneutico, il Comune non può dichiarare la CILA irricevibile, improcedibile o inefficace per carenze formali; deve attivare il soccorso istruttorio se mancano documenti o sono necessari chiarimenti da parte del privato; il Comune non può neanche esercitare poteri di autotutela.

Questo assetto crea un ovvio paradosso, solo apparente: la CILA, titolo "minore", sembra godere di una stabilità maggiore della SCIA, in quanto non soggetta al potere di autotutela e ai suoi termini. In realtà, lo si vedrà meglio in prosieguo, essa è soggetta a un rischio diverso e forse peggiore: la riqualificazione dell'intervento in *aliud pro alio* e la conseguente sanzione repressiva piena, che non conosce limiti temporali.

3.1. Il potere inibitorio e quello di vigilanza

La chiave di lettura per decifrare il sistema attuale risiede nella distinzione chirurgica tra potere inibitorio (tipico della SCIA, nel termine ordinario) e potere di vigilanza (sempre presente, ma con presupposti differenti).

Vediamo.

Quanto alla prima tipologia di potere, è noto che – come già detto – nella disciplina della SCIA (nella specie, edilizia) l'Amministrazione comunale ha trenta giorni per inibire l'attività: in difetto d'esercizio di questo potere, l'attività – e il relativo affidamento del privato – si consolidano. Nella CILA, questo potere non esiste: la CILA non si sospende, non si dichiara inefficace, non si possono inibire i lavori per vizi intrinseci alla CILA stessa. In altre parole, se – per esempio – la CILA comunicasse l'avvio di lavori di manutenzione straordinaria, e mancasse un allegato alla comunicazione, il Comune non potrebbe né bloccare i lavori né "rigettare" la comunicazione stessa: semmai, dovrebbe esercitare il potere di soccorso istruttorio^[17] e solo dopo, laddove l'allegato mancante comunque non fosse inviato, ricorrere a un potere sanzionatorio per CILA omessa o incompleta (una sanzione pecuniaria, anche piuttosto modesta).

Quanto, poi, al potere di vigilanza, la giurisprudenza chiarisce che l'Amministrazione mantiene integro il suo potere di vigilare sugli abusi^[18].

Questo potere è esercitabile quando la realtà fattuale diverge qualitativamente e sostanzialmente dalla fattispecie astratta della CILA. In una recente pronuncia del Tribunale campano[19], il privato aveva presentato una CILA per “pulizia del piazzale e sistemazione con materiale drenante”. I sopralluoghi successivi avevano invece rivelato la realizzazione di una “nuova pavimentazione” impermeabile in conglomerato cementizio”, l’installazione di un container e di una struttura in ferro, il tutto finalizzato a un cambio di destinazione d’uso in “deposito/vendita autovetture”. Ebbene, in quella occasione il Comune ha emanato una ordinanza di demolizione, ritenuta legittima dal Giudice amministrativo, poiché la CILA per “manutenzione” era inidonea a coprire l’intervento di sostanziale nuova costruzione e trasformazione urbanistica. Si era verificato, in altre parole, un *aliud pro alio*, poiché l’opera realizzata era ontologicamente differente da quella comunicata.

Per cui, in questo caso, e in generale nella CILA, rispetto alla SCIA:

- il Comune non annulla la CILA;
- constata che le opere *già realizzate* sono abusive perché richiedevano un titolo abilitativo più “pesante” (SCIA o PdC);
- l’ordine di demolizione non colpisce ovviamente la CILA, bensì le opere abusive;
- non si applica il termine di dodici mesi dell’autotutela perché il Comune non sta esercitando quel potere, bensì quello di vigilanza – non soggetto a termini decadenziali – reprimendo doverosamente un abuso edilizio.

Il potere di vigilanza, dunque, ha un *dies a quo*, ovvero la scoperta dell’abuso sostanziale realizzato, ed è privo del *dies ad quem*, trattandosi di un potere senza termine decadenziale[20].

Nella sentenza in commento, invece, il Comune aveva provato a leggere l’incompletezza della CILA e la falsità della dichiarazione di avanzamento dei lavori come grimaldello per sospendere la CILA medesima. Il Giudice ha respinto questa tesi perché l’opera in sé (cappotto termico, opere trainanti e trainate del Sismabonus) era astrattamente realizzabile con CILA (meglio, CILAS – CILA Superbonus). La falsità della dichiarazione concerneva il tempo e la contabilità (dichiarare che i lavori erano al 99% di avanzamento, quanto invece erano al 49%), non la conformità urbanistica.

Ne deriva che, se l’opera è urbanisticamente legittima, il Comune non può usare i poteri di vigilanza edilizia per tutelare l’Erario o per sanzionare il falso ideologico. Esiste, come sempre, una distinzione funzionale dei poteri e delle Autorità che devono esercitarli, quale presidio fondamentale di civiltà giuridica[21].

3.2. Autotutela, ruolo della certezza giuridica, tutela del terzo

Dall'analisi giurisprudenziale finora svolta emerge con una certa chiarezza che – al contrario di quanto previsto per la SCIA – la CILA è sottratta al regime dell'autotutela: ciò implica che, in pratica, l'Amministrazione – una volta depositata la CILA – non può annullarla o manifestare altrimenti un potere di “ripensamento”, ma solo sanzionare pecuniariamente le eventuali difformità non sostanziali rispetto alla comunicazione presentata.

Il rovescio della medaglia è che la CILA resta però esposta unicamente al regime della vigilanza edilizia, che è imprescrittibile.

Una certa giurisprudenza sta tuttavia introducendo anche in questi casi il limite dell'affidamento del privato, in applicazione del criterio di ragionevolezza, onde evitare eccessi di zelo repressivo su opere minori. Ne è prova una sentenza del Giudice amministrativo lombardo[22], nella quale è annullata la sanzione pecuniaria che l'Amministrazione comunale ha applicato a un privato che aveva pavimentato una porzione di giardino condominiale per abbattere le barriere architettoniche. Lì – sebbene si versasse in ipotesi di edilizia libera – il principio sancito è quello per cui – per opere minori, che non hanno impatto urbanistico-edilizio – l'Amministrazione deve guardare alla sostanza e alla finalità (in questo caso, sociale), evitando formalismi repressivi quando l'intervento edilizio è privo di una sua autonoma rilevanza urbanistico-funzionale.

Quanto, poi, al profilo della tutela del terzo che si veda lesa da un'opera edilizia oggetto di SCIA o CILA, sono noti gli ambiti di differenza.

Nel caso di SCIA, l'Amministrazione comunale ha un obbligo giuridico di provvedere sulle istanze motivate dei vicini che denunciano gli abusi ma questo potere doveroso si esaurisce nel termine ordinario (trenta giorni dal deposito della SCIA), residuando poi all'Amministrazione medesima solo i presupposti valutativi di un potere di autotutela – pur sollecitato dal terzo – nei limiti in cui esso è esercitabile[23]. Viceversa, il decorso del tempo non estingue il dovere di vigilanza urbanistico-edilizia quando v'è abuso, poiché esso è permanente[24].

Nel caso della CILA, il discorso è decisamente più scivolo da sfumature: se c'è un abuso sostanziale, il potere repressivo è doveroso e senza limiti temporali anche quando vi sia denuncia del terzo, poiché costui non solleciterà – non disponendone la p.A. – poteri di autotutela, bensì direttamente poteri di vigilanza urbanistico-edilizia.

4. Il soccorso istruttorio e la procedimentalizzazione della CILA

Qualche osservazione sul soccorso istruttorio: è prassi delle Amministrazioni, di fronte a CILA incomplete o con errori grafici, archiviarle automaticamente. Il Giudice amministrativo ha censurato questa prassi, valorizzando il fatto che la CILA è un canale comunicativo tra cittadino e p.A.

Ciò implica che, se v'è un dubbio sulla legittimità dello stato preesistente (per esempio, se il titolo originario è *ante* 1967 ed è difficile da reperire) o se manca un documento *non* essenziale, l'Amministrazione deve prima attivare il soccorso istruttorio, invitando il privato a regolarizzare o a chiarire.

Solo se il privato non risponde o non riesce a sanare la lacuna sostanziale, si può procedere. E anche in quel caso, non si procede con la “sospensione” della CILA, ma con l'accertamento del fatto che l'opera non è legittimata e quindi con i provvedimenti sanzionatori conseguenti.

Il discrimine è quindi tracciabile tra:

- mancanza degli elementi essenziali di una CILA, che ne determina l'archiviazione;
- mere irregolarità o dubbi che impongono un soccorso istruttorio.

5. Conclusioni e prospettive: verso la sicurezza giuridica come interesse pubblico

La pronuncia qui in commento costituisce il tassello di un mosaico giurisprudenziale che ridisegna continuamente i rapporti tra cittadino e Amministrazione nel settore amministrativo. Il messaggio che ne emerge è chiaro: la semplificazione non può essere sostanzialmente svuotata da prassi amministrative che reintroducono controlli preventivi surrettizi o forme atipiche di autotutela.

La CILA si conferma quale spazio di libertà “vigilata ma non autorizzata”. La p.A. perde il potere di gestire i tempi e i modi dell'intervento “minore”, conservando un ruolo di vigilanza sull'opera a realizzarsi, reprimendo gli abusi sostanziali. Questo sposta la responsabilità sul privato e, ovviamente, sul suo tecnico di fiducia: la CILA non protegge dall'errore di qualificazione (per esempio fare una ristrutturazione chiamandola manutenzione ordinaria), ma protegge dall'ingerenza procedurale dell'ente (per esempio, fermo lavori per ragioni burocratiche).

In questo scenario, è ovvio che la sicurezza giuridica assume una dimensione nuova: non più la certezza formale data dal provvedimento, ma la certezza sostanziale offerta dalla conformità

dell'opera alla legge.

La sfida futura, anche alla luce dei dubbi di costituzionalità sollevati dal Consiglio di Stato sul termine di dodici mesi per l'annullamento in autotutela in presenza di interessi sensibili^[25], sarà quella di bilanciare questa esigenza di stabilità economica ed imprenditoriale con la tutela di valori costituzionali primari, evitando che la liberalizzazione si trasformi in una sanatoria di fatto per il decorso del tempo.

L'ordinamento sembra muoversi verso una maturità maggiore, dove l'Amministrazione è chiamata a un ruolo meno "notarile" e più "sostanziale", abbandonando la pretesa di governare le più piccole opere edili senza impatto sul territorio e concentrando, invece, le risorse sulla repressione degli abusi reali che trasformano il territorio in spregio alle regole.

^[1] V. in proposito le osservazioni di A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi, *De-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa e conferenza di servizi*, in Aa.Vv., *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, I, Torino, 2021, pp. 275 ss., nonché quelle di F. Fracchia, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Dir. econ.*, 2013, pp. 357 ss. Sulla sostituzione generalizzata dei modelli autorizzatori con quelli a controllo posticipato, v. W. Giulietti e N. Paolantonio, *La segnalazione certificata di inizio attività*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 902 ss.

^[2] TAR Lombardia, Brescia, II, 10 novembre 2025, n. 1014.

^[3] M.A. Sandulli, *La segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.)*, in Id. (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2024, pp. 363 ss., spec. p. 364, evidenzia che le complessità burocratiche e le tempistiche delle Amministrazioni — titolari di poteri di controllo preventivo della compatibilità di attività edilizie ed economiche con il contesto normativo di riferimento — hanno «tradizionalmente costituito un fortissimo ostacolo all'effettivo esercizio della libertà d'impresa, spingendo verso la progressiva elaborazione di strumenti di tutela

avverso l'inerzia degli uffici pubblici e dei meccanismi di semplificazione procedimentale».

[4] V. le osservazioni di M.A. Sandulli, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in *Federalismi.it*, n. 14/2015.

[5] Cons. Stato, IV, 17 luglio 2025, n. 6322.

[6] Con il d.lgs. n. 222 del 25 novembre 2016 (c.d. decreto SCIA 2) è stato chiarito che il termine per l'esercizio da parte dell'amministrazione del potere di controllo nelle forme dell'autotutela inizia a decorrere dalla data di scadenza del termine ordinario di sessanta giorni (trenta nell'edilizia) previsto dall'art. 19, comma 3, l. n. 241/1990 per l'esercizio del potere di controllo-riscontro: cfr. E. Boscolo, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6/2016, pp. 601 ss.

[7] La natura dell'asseverazione del tecnico è peraltro poco più che informativa per la p.A., ponendo invece a carico del tecnico la responsabilità civile e penale di quanto ivi dichiarato. Nondimeno, cfr. Cass. pen., VI, 2 maggio 2024, n. 34024: «Non integra il reato di cui all'art. 483 c.p. la falsa indicazione della data di inizio dei lavori contenuta nella comunicazione asseverata di cui all'art. 6-bis d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (c.i.l.a.), trattandosi di atto di natura informativa, non riconducibile ad una dichiarazione sostitutiva di certificazione o di atto di notorietà ai sensi degli artt. 46 e 47 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, in difetto di una norma giuridica che attribuisca a tale comunicazione efficacia probatoria».

[8] Art. 6-bis, comma 5, TUE, per il quale se la CILA è omessa si applica la sanzione pecuniaria fissa (1.000,00 €, riducibili a 333,00 € in caso di comunicazione spontanea in corso d'opera). Una reazione dell'ordinamento «assolutamente minima» per M.A. Sandulli, *Edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2022, pp. 171 ss. Per la giurisprudenza di legittimità, «la Cila non può comportare in nessun caso, in ipotesi di omessa presentazione della stessa, l'adozione di un provvedimento demolitorio del manufatto», cfr. Cons. Stato, II, 14 maggio 2025, n. 4131.

[9] Art. 27 TUE, potere attivabile solo ed esclusivamente se le opere realizzate fuoriescono dal perimetro legale della CILA e invadono il campo della SCIA o del Permesso di costruire (per esempio, aumento di volumetria, modifica di una sagoma in zona vincolata, cambio d'uso urbanisticamente rilevante, etc.). In questo caso, la CILA è inidonea a legittimare l'opera, non perché sia "inefficace", ma perché l'opera stessa richiede un titolo diverso che manca.

[10] TAR Veneto, Venezia, II, 17 settembre 2021, n. 1101: «L'attività assoggettata a c.i.l.a. non solo è libera, come nei casi di s.c.i.a., ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma 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 si è di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di c.i.l.a.) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela (con la s.c.i.a.). Sotto altro profilo, peraltro, in materia edilizia la p.A. mantiene fermo, sulla scorta del regime giuridico di cui all'art. 27, d.P.R. n. 380/2001, un potere di vigilanza contro gli abusi, implicitamente contemplato dallo stesso art. 6 -bis, d.P.R. n. 380/2001. In ragione di quanto evidenziato, quindi, la c.i.l.a. inoltrata dal privato alla p.A. non può essere oggetto di una valutazione in termini di ammissibilità o meno dell'intervento da parte dell'Amministrazione comunale ma, al contempo, a quest'ultima non è precluso il potere di controllare la conformità dell'immobile oggetto di c.i.l.a. alle prescrizioni vigenti in materia».

[11] TAR Calabria, Catanzaro, II, 22 gennaio 2020, n. 126: «È illegittimo il provvedimento di diniego di c.i.l.a., ai sensi dell'art. 21-septies della L. 241/1990, poiché espressivo di un potere non tipizzato nell'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001, restando salva e impregiudicata l'attività di vigilanza contro gli abusi e l'esercizio della correlata potestà repressiva dell'ente territoriale. L'attività assoggettata a c.i.l.a. non solo è libera, come nei casi di s.c.i.a., ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione,

affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio, conseguendo a ciò che ci si trova di fronte a un confronto tra un potere meramente sanzionatorio (in caso di c.i.l.a.) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela (con la s.c.i.a.). Quindi, la c.i.l.a. non può essere oggetto di una valutazione in termini di ammissibilità o meno dell'intervento, da parte dell'amministrazione comunale, ma, al contempo, a quest'ultima non è precluso il potere di controllare la conformità dell'immobile oggetto di c.i.l.a. alle prescrizioni vigenti in materia».

[12] Cfr. in proposito D. Diaco, *L'edilizia "semi-libera": prospettive per un inquadramento sistematico (a margine di T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. II, 7 dicembre 2023 n. 1602)*, in *Riv. giur. ed.*, n. 4/2024, pp. 327 ss.

[13] Come noto, l'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, prevede che il termine di dodici mesi non si applica in caso di provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o dichiarazioni mendaci, frutto di condotte costituenti reato accertate con sentenza passata in giudicato (o, secondo una lettura estensiva del Consiglio di Stato, anche in assenza di giudicato se l'errore è indotto da dolo del privato, cfr. Cons. Stato, VII, 25 agosto 2023, n. 7963).

[14] TAR Veneto, Venezia, II, 26 aprile 2023, n. 539: «Non ogni incompletezza, omissione, errore di calcolo, imprecisione nella redazione degli elaborati progettuali o nell'interpretazione delle norme che presiedono alla determinazione dei parametri rilevanti ai fini della verifica della conformità di un progetto alla normativa urbanistico-edilizia può essere valorizzata ai fini del legittimo esercizio dell'autotutela oltre il termine previsto dall'art. 21-*nonies*, comma 1, l. n. 241/1990. Occorre, invece, la sussistenza di una «falsa rappresentazione» dei fatti idonea ad indurre in errore l'amministrazione, ossia una rappresentazione di fatti divergente dalla realtà (quindi falsa, o anche solo parziale) di cui l'amministrazione non può avvedersi nel corso di un'ordinaria istruttoria e che disvela, pertanto, un intento fraudolento o malizioso del richiedente, come tale non meritevole di tutela».

[15] Cons. Stato, II, 25 febbraio 2025, n. 1651, spec. punto 7.2.

[16] Per esempio, TAR Campania, Salerno, II, 29 maggio 2025, n. 990: «La CILA condivide l'intima natura giuridica della SCIA o DIA, 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. Dall'affermazione dell'applicabilità alla c.i.l.a. dei limiti di tempo e di motivazione di cui all'art. 19 della Legge n. 241/1990 discende come ovvia conseguenza l'applicazione all'istituto anche degli orientamenti consolidati della giurisprudenza in materia di s.c.i.a. e, segnatamente, il principio secondo cui il decorso del termine di legge per l'esercizio del potere interdittivo circa le attività oggetto di s.c.i.a. comporta la definitiva consumazione del potere interdittivo stesso e il consolidamento della situazione soggettiva del segnalante, residuando, in capo all'amministrazione, a fronte di un'attività intrapresa al di fuori del perimetro normativamente consentito, il solo potere di autotutela, da esercitarsi nel rispetto dei presupposti di legge, previa comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado».

[17] Il soccorso istruttorio anche nella CILA mantiene la sua natura giuridica: è escluso, pertanto, che il soccorso istruttorio possa esser esercitato per l'allegazione di certificati necessari o essenziali alla realizzazione dell'opera. Per esempio, v. TAR Sicilia, Catania, II, 17 maggio 2024, n. 1840.

[18] *Ex multis*, TAR Campania, Salerno, II, 3 febbraio 2025, n. 229: «la CILA non può essere oggetto di una valutazione in termini di ammissibilità o meno dell'intervento, da parte dell'amministrazione comunale, sebbene a quest'ultima non sia precluso il potere di controllare la conformità dell'immobile oggetto di CILA alle prescrizioni vigenti in materia».

[19] Cfr. nota 18.

[20] V. anche TAR Lazio, Latina, I, 6 giugno 2022, n. 517: una CILA per manutenzione straordinaria nascondeva in realtà interventi di ripristino di strutture crollate e modifiche ai prospetti in zona vincolata (Zona Rurale Vincolata e PTPR). Il TAR ha confermato che la peculiare natura della CILA non preclude i poteri repressivi se l'opera è "totalmente abusiva" o eseguita in

“assenza di titolo” (poiché la CILA presentata per un’opera diversa è inidonea). Anche in questo caso, l’amministrazione aveva rilevato che le opere non erano “manutenzione” ma “ristrutturazione edilizia pesante”, necessitante di SCIA e autorizzazione paesaggistica.

[\[21\]](#) Sul punto, v. la lettura fondamentale di M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.

[\[22\]](#) TAR Lombardia, Milano, II, 3 marzo 2025, n. 734: «Ritiene infatti il Collegio che, anche alla stregua di una valutazione complessiva della vicenda per cui è causa, le opere oggetto della contestazione comunale non possano essere sussunte nell’alveo applicativo delle disposizioni che hanno comportato l’adozione del provvedimento impugnato.

Quanto all’intervento “principale” (parziale pavimentazione di un’area esterna al giardino) finalizzata al superamento di una barriera architettonica, va osservato che per espressa qualificazione normativa, la “pavimentazione” di un’area esterna ad un fabbricato costituisce attività edilizia libera [...].

E vero che l’art. 6 lettera e-ter), consente la pavimentazione di spazi esterni solo se “siano contenute entro l’indice di permeabilità” e se ciò sia consentito dallo strumento urbanistico comunale, ma è anche vero che, da un lato, il Comune di Nerviano non ha svolto alcun accertamento [...].

Diversamente il Comune di Nerviano avrebbe dovuto svolgere un più accurato accertamento al fine di argomentare adeguatamente in quali limiti l’opera realizzata non potesse ritenersi effettivamente “necessaria” per l’accesso agli edifici al fine di contestare la realizzazione *sine titolo* della parte in esubero».

[\[23\]](#) Si tratta dell’impostazione sancita con la nota pronuncia Corte cost., 13 marzo 2019, n. 45. V. in proposito le osservazioni su giurisprudenza successiva di N. Posteraro, *Alcune considerazioni critiche su due questioni inerenti alla tutela del terzo leso da una SCIA a partire da una recente pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2022, pp. 957 ss.

[\[24\]](#) Tra le tante, cfr. TAR Lombardia, Milano, IV, 2 ottobre 2023 n. 2192.

[25] Ci si riferisce alla sentenza non definitiva Cons. Stato, VI, 16 ottobre 2024, n. 215 (reg. ord.), con la quale il Giudice amministrativo ha adito la Consulta, la quale ha definito il giudizio con sentenza Corte cost., 26 giugno 2025, n. 88. V. in proposito gli ultimi commenti: N. Posteraro, *Sulla legittimità costituzionale del termine fisso di 12 mesi per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio qualora vengano in rilievo interessi di rango costituzionale: prime impressioni su tre importanti profili trattati dalla sentenza della Corte costituzionale numero 88 del 2025*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2025, pp. 891 ss.; M. Ricciardo Calderaro, *Annullamento d'ufficio e tutela dell'interesse culturale*, 29 ottobre 2025; S. Casilli, *Autotutela, affidamento e interessi sensibili*, 29 ottobre 2025; G. Strazza, *La Corte costituzionale definisce i limiti dell'annullamento d'ufficio*, 16 luglio 2025, tutti in *Giustiziainsieme.it*; F. Campolo, *L'insostenibile rigidità del termine di dodici mesi dettato dall'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 per l'emanazione dei provvedimenti di annullamento d'ufficio*, in *Nuove auton.*, n. 1/2025, pp. 317 ss.