

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato - Sezione Quinta - Sentenza 17 luglio 2025, n. 6322, in Foro Italiano, n. 10, Parte Terza, pag. 440, con nota di richiami.

1. Edilizia e urbanistica — C.i.l.a. — Poteri del comune — Annullamento d'ufficio — Esclusione

2. Giustizia amministrativa — Regolamento edilizio tipo — Applicazione in sentenza — Integrazione del provvedimento impugnato — Esclusione — Principio “iura novit curia”

1. L'istituto della comunicazione di inizio lavori asseverata (cosiddetta c.i.l.a.) non contempla alcuna attività di controllo che sia espressione dei poteri inibitori e di secondo grado, previsti invece per la s.c.i.a.; di conseguenza, in coerenza anche con il principio di legalità, non sono ammessi provvedimenti di secondo grado, fatta salva la possibilità per l'amministrazione di dichiarare l'inefficacia della c.i.l.a. quando essa sia utilizzata per interventi soggetti invece a s.c.i.a. o a permesso di costruire .

2. La circostanza che il giudice, per la definizione di un intervento, abbia richiamato l'intesa governo-regioni sul regolamento edilizio-tipo, non menzionata nel provvedimento impugnato, non comporta un'integrazione della motivazione di tale provvedimento, ma costituisce attuazione del principio *iura novit curia* .

Diritto

1. – Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il primo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato dedotto che l'amministrazione difetterebbe del potere di dichiarare l'inefficacia della c.i.l.a. presentata dal sig. Ammendola.

1.2. – Ad avviso della parte appellante, la c.i.l.a. dovrebbe essere accomunata, sul piano del regime applicabile, alla s.c.i.a., con la conseguenza per cui l'amministrazione dovrebbe essere tenuta ad effettuare i controlli esclusivamente nei limiti temporali previsti dall'art. 19 l. n. 241 del 1990, e dall'art. 22 d.p.r. n. 380 del 2001, in relazione alla s.c.i.a., scaduti i quali, il relativo potere si consumerebbe.

Diversamente opinando, argomenta l'appellante, verrebbe irragionevolmente equiparata la posizione del privato comunicante al “silente abusivista”, perché, si assume nella prospettiva in esame, a fronte della comunicazione le conseguenze sarebbero uguali a quelle di chi nulla comunica.

2. – Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui, nel respingere il motivo con il quale in primo grado era stata dedotta la nullità della dichiarazione di inefficacia in assenza di una norma che la preveda, ha affermato che il comune avrebbe esercitato il potere di cui all'art. 27 t.u. edilizia, posto che, ad avviso dell'appellante, la dichiarazione di inefficacia sarebbe espressione di un potere atipico rispetto a quello di vigilanza previsto da quest'ultima disposizione.

3. – I primi due motivi di appello sono sostanzialmente connessi, implicando entrambi l'esame della questione del regime normativo applicabile alla c.i.l.a., e possono quindi essere esaminati congiuntamente.

3.1. – Il collegio ritiene che essi siano infondati.

3.2. – La comunicazione di inizio lavori asseverata (c.d. c.i.l.a.) è uno strumento di liberalizzazione delle attività economiche, mediante il quale si sottrae l'esercizio di queste ultime alla previa autorizzazione amministrativa.

La c.d. c.i.l.a. è, in particolare, un atto del privato, consistente in un elaborato progettuale dell'intervento che s'intende compiere, unitamente all'asseverazione di un tecnico abilitato, il quale deve attestare, sotto la sua responsabilità, che l'intervento stesso è conforme agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi in vigore, è compatibile con la normativa sismica e con quella sul rendimento energetico in edilizia e non tocca le parti strutturali dell'edificio.

La c.d. c.i.l.a. rinviene la sua attuale e vigente fonte normativa nell'art. 6 *bis* d.p.r. n. 380 del 2001.

La disposizione prevede che «gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli art. 6, 10 e 22 sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia [...]».

Il comma 5, in particolare, stabilisce che «la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione».

Dalla lettura della disposizione emerge come la c.i.l.a. sia stata concepita dal legislatore quale strumento residuale operante con riferimento a tutti quegli interventi non rientranti nell'attività edilizia libera (art. 6 d.p.r. n. 380 del 2001) ovvero non soggetti a permesso di costruire (art. 10 d.p.r. n. 380 del 2001) ovvero a s.c.i.a. (art. 22 d.p.r. n. 380 del 2001).

Detta disposizione è il frutto della novella introdotta con il d.leg. 25 novembre 2016 n. 222 (c.d. s.c.i.a.-2), in attuazione della legge di riforma “Madia” (l. 7 agosto 2015 n. 124, di cui il menzionato decreto legislativo costituisce uno dei provvedimenti attuativi) che ha inteso razionalizzare e semplificare le procedure e i modelli di conseguimento dei titoli abilitativi, al fine di rendere più chiaro il quadro normativo di riferimento a vantaggio tanto degli operatori privati interessati quanto della pubblica amministrazione.

Ciò in linea sia con gli indirizzi dell'Unione europea (cfr. direttiva “Bolkestein” relativamente ai servizi) finalizzati alla liberalizzazione dell'accesso alle attività, sia ai principi, parimenti di matrice eurounitaria, di proporzionalità e ragionevolezza nell'individuazione dei procedimenti amministrativi ovvero delle forme di liberalizzazione più consone, in rapporto all'attività da svolgere, per il conseguimento delle abilitazioni richieste.

3.3. – Come autorevolmente chiarito dalla commissione speciale del Consiglio di Stato nel parere 1784/16, reso sullo schema di d.leg. n. 222 del 2016 che ha introdotto — come detto — l'art. 6 *bis* d.p.r. n. 380 del 2001, la c.i.l.a. condivide la medesima natura giuridica della s.c.i.a. quale istituto di liberalizzazione delle attività private.

E, in effetti, entrambi gli istituti operano secondo lo schema “norma–fatto–effetto” poiché tanto la c.i.l.a. quanto la s.c.i.a. legittimano il privato a dare avvio direttamente all'attività per il solo fatto della trasmissione all'amministrazione della comunicazione o segnalazione e dunque costituiscono fatti idonei, per legge, a consentire l'esercizio dell'attività comunicata o segnalata.

3.4. – Tanto premesso in termini generali, il collegio non ignora l'esistenza di un orientamento interpretativo che, in linea con le argomentazioni sviluppate dalla parte appellante (*ex pluribus*, Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110, *ForoPlus*), muovendo dalla condivisa premessa secondo cui la c.i.l.a. costituisce espressione della medesima logica liberalizzatrice che anima la s.c.i.a., ne trae l'ulteriore corollario per cui alla prima sarebbe possibile applicare interamente il regime giuridico previsto per la seconda.

In particolare, per questo orientamento, occorrerebbe «mutare *in subiecta materia* i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria ed esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a., in particolare dopo la pronuncia della Corte cost. n. 45 del 2019, *Foro it.*, 2019, I, 3466. Di esse, infatti, la c.i.l.a. “condivide l'intima natura giuridica”, sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 *bis* e 6 *ter*, l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle “condizioni” di cui all'art. 21 *novies* della medesima normativa».

3.5. – Tuttavia, il collegio ritiene che tale orientamento, pur corretto nella premessa da cui trae le mosse, non possa essere condiviso nelle conclusioni alle quali giunge, in quanto non adeguatamente supportato sul piano del diritto positivo.

Ritiene, infatti, il collegio, conformemente al citato parere della commissione speciale del Consiglio di Stato n. 1784 del 2016, che non sia possibile applicare alla c.i.l.a. il medesimo regime giuridico espressamente previsto in relazione alla s.c.i.a.

Con riferimento alla c.i.l.a. occorre, infatti, ad avviso del collegio, partire dal dato incontrovertibile per cui manca nella normativa vigente qualsiasi riferimento ai poteri spettanti all'amministrazione a seguito della comunicazione asseverata del privato.

In relazione alla c.i.l.a. non si prevede, in effetti, alcuna attività di controllo che sia espressione dei poteri inibitori e di secondo grado, previsti invece nel caso della s.c.i.a., secondo quanto espressamente previsto dall'art. 19 l. n. 241 del 1990.

Più precisamente, l'art. 6 *bis* prevede espressamente, in relazione alla c.i.l.a., i soli poteri sanzionatori spettanti alla p.a. per il caso in cui il privato inizi i lavori senza aver previamente presentato la c.i.l.a.; non sono previsti, viceversa, poteri di controllo (siano essi repressivi, inibitori, conformativi ovvero di autotutela) come nel caso di s.c.i.a., secondo il paradigma normativo di cui all'art. [sic] l. n. 241 del 1990.

Il legislatore del 2016 non richiama dunque in relazione alla c.i.l.a. nessuna delle tre tipologie di controllo tipiche della segnalazione certificata (inibizione, conformazione e inibizione condizionata), ma si limita a prevedere una sanzione pecuniaria di 1.000 euro per l'ipotesi di mancata comunicazione (art. 6 *bis*, comma 5, t.u. edilizia) e a demandare alle regioni a statuto ordinario la disciplina «delle modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi *in loco*» (art. 6 *bis*, comma 4, t.u. edilizia).

La questione ermeneutica che tale diversificato regime impone di risolvere è se l'assenza della previsione, in caso di c.i.l.a., di un potere di controllo (inibitorio) amministrativo costituisca una mera lacuna del legislatore (colmabile, magari, mediante applicazione analogica delle regole previste per la s.c.i.a.) o sia espressione della chiara intenzione di quest'ultimo di diversificare sul punto i regimi dei due titoli abilitativi in questione (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

3.6. – La diversa formulazione normativa prevista per la c.i.l.a., ad avviso del collegio, non appare il frutto di una dimenticanza del legislatore e non consente, dunque, il ricorso all'interpretazione analogica.

La previsione di poteri solo sanzionatori corrisponde, infatti, a una precisa *ratio*, consistente nel limitare l'ingerenza dei poteri pubblici in presenza di un'attività privata a limitato impatto sul territorio e, come tale, passibile di essere oggetto di sola comunicazione di inizio lavori.

La c.i.l.a., infatti, ha solo una funzione informativa nei riguardi della pubblica amministrazione circa l'avvio dei lavori (pur sulla scorta di un progetto asseverato) da parte del soggetto privato, con la conseguenza per cui le conseguenti verifiche dell'amministrazione saranno limitate al riscontro della conformità dell'intervento al paradigma legale.

In altri termini, mentre nella s.c.i.a. la sostituzione del paradigma autorizzatorio con una segnalazione privata viene compensato attraverso un controllo *a posteriori* che si esplica

nell'esercizio, da parte dell'amministrazione, dei poteri inibitori e di autotutela, così come espressamente declinati all'art. 19 l. n. 241 del 1990, nella c.i.l.a. la liberalizzazione dell'attività acquista un grado di autonomia ancora più marcato.

Ciò in quanto l'attività assoggettata a c.i.l.a. non solo è libera, come nei casi sottoposti a 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, mentre 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.); (in tal senso, cfr. il citato parere della commissione speciale del Consiglio di Stato n. 1784 del 2016).

Con riferimento alla c.i.l.a., dunque, in assenza di espressi poteri inibitori o di autotutela, la p.a. potrà e dovrà solo verificare l'effettiva corrispondenza dei lavori (iniziati) a quelli consentiti tramite c.i.l.a.

In ciò, dunque, consiste la distinzione più rilevante tra gli istituti della c.i.l.a. e della s.c.i.a.

In tal senso è del resto orientata anche attenta dottrina, secondo la quale entrambi gli istituti presentano la medesima natura giuridica e le stesse finalità, «ma si declinano in manifestazioni diversificate del potere amministrativo: nella segnalazione certificata più strutturato, nella comunicazione asseverata più attenuato, quasi etereo».

3.7. – L'orientamento condiviso dal collegio appare maggiormente coerente con il principio di legalità, che costituisce il fondamento e il limite dell'intera attività amministrativa, anche di quella che si esprime con l'adozione di provvedimenti di secondo grado.

In tale direzione appare orientata anche la giurisprudenza costituzionale, che, con la recente sentenza 2 luglio 2025, n. 88, *ForoPlus*, superando la tradizionale prospettiva che riteneva il potere di autotutela espressione dello stesso potere esercitato in primo grado (o di un potere implicito che da questo derivava), di cui condivideva il carattere di inesauribilità, ha autorevolmente ribadito l'importanza della stretta osservanza del principio di legalità in relazione ai poteri di secondo grado, osservando, in particolare, che «Il potere amministrativo, originariamente concepito come espressione di assoluta “supremazia” (salvi i limiti segnati dalla legge) e caratterizzato dalla sua “inesauribilità”, nel suo ancoraggio costituzionale è, piuttosto, una situazione soggettiva conferita al servizio degli interessi della collettività nazionale (art. 98 Cost.).

Dal descritto passaggio dalla logica della preminenza a quella del servizio deriva che la norma che attribuisce il potere per la realizzazione di uno specifico interesse pubblico fa di questo non

solo il fine, ma la causa stessa del potere: proprio in quanto il potere è strumentale, va esercitato nella misura in cui serve al soddisfacimento dell'interesse pubblico ed è proporzionatamente occorrente a tal fine, quindi con il minimo sacrificio dell'interesse del privato, ma anche degli altri interessi pubblici. La sede delle relazioni tra gli interessi è il procedimento amministrativo: in questa sede, l'interesse pubblico primario, che giustifica il potere, si confronta con gli altri interessi pubblici coinvolti e con gli interessi dei privati, i quali non solo possono avere consistenza oppositiva rispetto al potere che ne invade la sfera soggettiva, ma spesso volte hanno consistenza di pretesa al suo esercizio, volto ad ampliare la sfera soggettiva, pretesa che in molti casi ha fondamento nelle previsioni costituzionali. Il corretto confronto di questi interessi, secondo la conformazione datane dalla legge, è garanzia di legittimità della decisione amministrativa, così formata, con la quale si esaurisce quel potere.

Il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce espressione di quel potere già esercitato, bensì di un altro potere riconosciuto in via generale all'amministrazione, quello dell'annullamento d'ufficio, che, proprio perché diverso da quello esercitato e su cui va a incidere, è assoggettata a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione. In particolare — come si è già osservato (punto 3.2) — in sede di riesame emerge l'esigenza di una regola di certezza e di correttezza nei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende imm modificabile l'assetto degli interessi che si è consolidato nel tempo».

3.8. — A non dissimili conclusioni, come anticipato, è giunto anche il più volte menzionato parere del Consiglio di Stato n. 1784 del 2016 secondo cui «nel caso in cui la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire o la s.c.i.a. o comunque in violazione della normativa in materia [...] l'amministrazione non può chedisporredegli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell'abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione (art. 6 *bis* d.p.r. 380/01), laddove fa salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia».

3.9. — La conclusione condivisa dal collegio appare, infine, più coerente sul piano sistematico, perché attribuisce all'istituto della c.i.l.a. una autonomia concettuale e funzionale rispetto all'istituto della s.c.i.a. dal quale, diversamente opinando, stenterebbe a differenziarsi.

3.10. — La evidenziata diversità tra i regimi normativi della s.c.i.a. e della c.i.l.a. non esclude, tuttavia, che debbano ritenersi operare, anche in relazione alla c.i.l.a., pur sempre i poteri di vigilanza spettanti, ai sensi degli art. 27 ss. d.p.r.n. 380 del 2001, alla p.a. al ricorrere di ipotesi

di abuso, e ciò sia a valle di una istanza del terzo, sia d'ufficio, con la conseguenza che anche nella c.i.l.a. permangono forme di esercizio di potere repressivo da parte dell'amministrazione, ancorché non coincidenti (e non identicamente individuate, finanche sotto il profilo lessicale) con quelle previste per la s.c.i.a. ordinaria, dall'art. 19 l. n. 241 del 1990.

3.11. – Da quanto in precedenza osservato discende che, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 27 d.p.r. n. 380 del 2001, l'amministrazione comunale può certamente dichiarare l'inefficacia della c.i.l.a. quando, come avvenuto nel caso in esame, essa viene utilizzata per legittimare interventi che avrebbero richiesto una s.c.i.a. o un permesso di costruire e, dunque, nel caso di c.i.l.a. radicalmente difforme dal suo paradigma legislativo.

Di qui l'infondatezza dei primi due motivi di appello.

4. – Con un terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto sussistere, in relazione alla c.i.l.a. presentata dall'appellante, un contrasto con le previsioni dell'art. 92, comma 9, delle n.t.a. (norme tecniche di attuazione) dello strumento urbanistico.

4.1. – Ad avviso dell'appellante, la decisione impugnata sarebbe erronea nella parte in cui ha ravvisato la legittimità del provvedimento di inefficacia impugnato in base all'intesa governo-regioni-comuni sul regolamento edilizio tipo.

Ciò in quanto l'intesa in esame non è formalmente citata nel provvedimento impugnato, ragion per cui, sotto tale profilo, la decisione impugnata integrerebbe illegittimamente la motivazione del provvedimento impugnato stesso.

5. – Il motivo non è fondato.

Diversamente da quanto ritenuto dalla parte appellante, il riferimento da parte del giudice alla definizione contenuta nel regolamento edilizio-tipo, lungi dall'integrare la motivazione del provvedimento impugnato, costituisce attuazione del principio *iura novit curia* (o del giustiniano *dona mihi factum, dabo tibi ius*), che impone, come noto, che *petitum* e *causa petendi* di una domanda siano valutati dal giudice alla luce del sistema normativo di riferimento. Ne discende che correttamente il giudice di prime cure ha fatto riferimento al regolamento edilizio-tipo, che, al punto 21, all. A), fornisce la definizione “seminterrato”, stabilendo che è tale «il piano di un edificio il cui pavimento si trova a una quota inferiore (anche solo in parte) a quella del terreno posto in aderenza all'edificio e il cui soffitto si trova ad una quota superiore rispetto al terreno posto in aderenza all'edificio».

5.1. – Alla luce del chiaro tenore testuale di quest'ultima previsione, è destituita di fondamento l'osservazione della parte appellante secondo cui l'immobile sarebbe posto al piano terra, poiché dall'esame della documentazione fotografica in atti emerge che l'accesso all'immobile dal piano

campagna è in realtà l'ingresso al locale seminterrato e la corrispondenza ad altro cortile è meramente enunciativa e comunque irrilevante, trattandosi di diverso immobile.

Alla luce dei rilievi sopra evidenziati, anche il terzo motivo di appello deve dunque essere rigettato.

(Omissis)