

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato - Sezione Seconda - Sentenza 25 febbraio 2025, n. 1651.

1. Edilizia e urbanistica – Comunicazione d'inizio lavori asseverata – Natura giuridica – Individuazione.

2. Edilizia e urbanistica – Comunicazione d'inizio lavori asseverata – Segnalazione certificata d'inizio attività – Declaratoria di irricevibilità/inefficacia ovvero archiviazione o simili – Natura provvedimentale – Impugnabilità in sede giurisdizionale -Sussiste.

2. Edilizia e urbanistica – Comunicazione d'inizio lavori asseverata – Carenza documentale – Soccorso istruttorio – Applicabilità -Ragioni.

1. Occorre premettere che la C.I.L.A. è "un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la s.c.i.a.", ascrivibile, al pari del secondo, nel genus della liberalizzazione delle attività private.

Questo Consiglio di Stato, con parere n. 1784 del 4.8.2016, ha rilevato come "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".

2. In relazione ai provvedimenti, variamente adottati dagli enti locali sotto la qualificazione di declaratorie di irricevibilità/inefficacia ovvero archiviazione o simili della comunicazione inizio lavori asseverata-cila (che con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongano la scia o il permesso di costruire ovvero che non rientrino nell'attività edilizia libera), trovano applicazione, in analogia a quanto previsto relativamente alla scia i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-nonies della medesima normativa; conseguentemente tali atti, seppure non espressivi di poteri tipizzati, non sussistendo alcuna previsione normativa che li disciplini, in quanto dotati del carattere di lesività, sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo. (1).

3. Carenze prettamente documentali negli elaborati a corredo della comunicazione d'inizio lavori asseverata (cila) possono essere ovviate attraverso l'attivazione del generale dovere di soccorso istruttorio, contemplato dall'art. 6 della l. 7 agosto 1990 n. 241, istituto generale del procedimento amministrativo che ha la sua massima applicazione al di fuori dei procedimenti di tipo comparativo; pertanto, laddove non emerga alcuna esigenza di par condicio o necessità di accelerazione della procedura, il soccorso istruttorio può essere utilizzato come parametro di legittimità dell'azione amministrativa, dovendo tra l'altro l'autorità amministrativa assumere nei confronti del privato una condotta ispirata a buona fede e collaborazione, onde pervenire alla soddisfazione della comune esigenza alla compiuta definizione del procedimento amministrativo, nel rispetto dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere. (2).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110.

Difformi: Cons. Stato, sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327, sez. II, 13 ottobre 2022, n. 8759.

(2) Conformi: quanto all'applicabilità generalizzata del soccorso istruttorio nelle procedure non comparative: Cons. Stato, sez. II, 19 settembre 2024, n. 7656 e 13 agosto 2024, n. 7121; sez. VII, 30 agosto 2023, n. 8083.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre del Greco;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le istanze, presentate da entrambe le parti, di passaggio della causa in decisione senza discussione;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2025 il consigliere Maria Stella Boscarino, nessuno presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado (n.1824 del 2024) i signori -OMISSIS- impugnavano la comunicazione di inefficacia della comunicazione inizio lavori asseverata (nel prosieguo C.I.L.A.) Superbonus prot. n. REP_PROV_NA/NA-SUPRO/0033405 del 20.03.2024, notificata in pari data dal Comune di Torre del Greco, con riferimento alla CILA Superbonus presentata dal Sig. -OMISSIS- prot. SUE n. 75039 del 27.12.2021, unitamente agli atti presupposti, connessi e conseguenti.

1.2. I ricorrenti lamentavano:

- la violazione dell'art. 19 l. 241/90, in quanto la CILAS era stata presentata il 27.12.2021 (n. di prot. 75039), ma la comunicazione d'inefficacia era stata resa il 20.03.2024, oltre i 30 giorni previsti per il necessario controllo da parte della P.A. ed i dodici mesi per procedere alla comunicazione d'inefficacia;
- la violazione delle disposizioni sull'avvio del procedimento, così impedendosi alla parte di far rilevare circostanze decisive;
- la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11 d.p.r. n. 380/2001;
- la violazione dell'art. 6 l. n. 241/90 (mancata attivazione soccorso istruttorio);
- l'abnormità della dichiarazione di inefficacia della CILAS;
- l'infondatezza dei rilievi effettuati dal Comune;
- la violazione dell'art. 36 TUED.

1.3. Costituitosi in giudizio il Comune, tra l'altro, eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, avendo ad oggetto un provvedimento privo di contenuto provvedimentale e sfornito del requisito della lesività; nel merito, chiedeva il rigetto del ricorso.

1.4. Con memoria i ricorrenti ribadivano le proprie prospettazioni e, in ordine all'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune, argomentavano circa l'immediata lesività del provvedimento impugnato, che non avrebbe consentito la prosecuzione dei lavori, pregiudicandone la conclusione entro il termine utile (31.12.2024) per il conseguimento del c.d. Superbonus.

2. Con la decisione oggetto di appello il T.A.R. adito ha dichiarato il ricorso inammissibile, in adesione alla giurisprudenza secondo la quale, in caso di declaratoria di inefficacia di una C.I.L.A., l'azione impugnatoria è inconfigurabile sotto il profilo ontologico e strutturale, a causa dell'inesistenza di un atto di esercizio della funzione amministrativa di controllo della comunicazione; ad avviso del giudice di prime cure, l'atto con cui l'Amministrazione comunale respinge — archiviando o dichiarando improcedibile/irricevibile/improponibile — una C.I.L.A. presentata per l'effettuazione di alcuni lavori non ha valore provvedimento, bensì di semplice avviso, privo di esecutorietà e di forza inhibitoria, circa la (non) regolarità delle opere oggetto di comunicazione; in altri termini, trattasi di un adempimento di carattere amministrativo che informa la parte delle motivazioni che hanno fatto scaturire la classificazione di inefficacia del provvedimento stesso.

3. Avverso tale decisione gli originari ricorrenti sono insorti con l'appello in epigrafe, con il quale si lamenta l'erroneità del percorso argomentativo del primo giudice, in quanto l'atto amministrativo con cui il Comune di Torre del Greco ha dichiarato inefficace la C.I.L.A. rientra nel novero degli atti aventi natura autoritativa incidenti sulla sfera giuridica del privato; conseguentemente, avverso lo stesso era ammissibile l'azione di annullamento prevista dall'art. 31 c.p.a.

Diversamente opinando (nel senso prospettato in sentenza) si produrrebbero almeno due effetti abnormi, costituiti, per un verso, da un illimitato potere da parte della P.A. di esercitare il potere di declaratoria di inefficacia di atti privati, in contrasto con gli artt. 19, comma 6 bis, e 21 *nonies* l. n. 241/1990, e, per altro verso, dall'abolizione del diritto di difesa del privato che non avrebbe alcun rimedio per opporsi alla decisione eventualmente illegittima adottata dalla P.A.

Gli appellanti si troverebbero, infatti, nell'impossibilità di opporsi al provvedimento d'inefficacia e nell'impossibilità di presentare nuovamente la C.I.L.A., essendo scaduto il termine massimo in data 17 febbraio 2023.

3.1. Di seguito, gli appellanti ripropongono ex art. 101, comma 2, c.p.a., i motivi di ricorso in primo grado non esaminati.

In via istruttoria, depositano una relazione tecnica volta ad illustrare le differenze riscontrate rispetto allo stato legittimato di cui alla L.E. n.2205/1965 ma comunque realizzate all'epoca della costruzione.

4. Il Comune intimato, costituitosi in giudizio, eccepisce che la comunicazione di inefficacia della C.I.L.A. non ha una valenza provvedimento bensì di semplice avviso privo di esecutorietà e di forza inhibitoria tanto che non preclude all'Amministrazione l'esercizio degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori essendo, anzi, propedeutica agli stessi.

Nel merito, controdeduce puntualmente a tutte le censure insistendo circa la correttezza dei rilievi alla base della comunicazione impugnata.

Ulteriori considerazioni vengono esplicitate nella memoria depositata il 10.1.2025.

5. Con ordinanza cautelare n.2380/2024 è stata accolta la domanda di sospensione, con compensazione delle spese.

6. All'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2025 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

7. Il Collegio ritiene l'appello fondato.

7.1. Occorre premettere che la C.I.L.A. è "un istituto intermedio tra l'attività edilizia libera e la s.c.i.a.", ascrivibile, al pari del secondo, nel *genus* della liberalizzazione delle attività private.

Questo Consiglio di Stato, con parere n. 1784 del 4.8.2016, ha rilevato come *"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"*.

7.2. Nel tempo, la questione ha visto la giurisprudenza attestarsi su due diverse ricostruzioni.

Secondo un'opzione ermeneutica, l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, quanto piuttosto deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio; essa si differenzia dalla SCIA, in quanto rispetto alla CILA il Comune può esercitare un potere meramente sanzionatorio, mentre nel caso della SCIA, il potere può essere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela.

Tutto ciò non fa venir meno il potere del Comune di verificare il contenuto della CILA per accertare se il suo uso sia conforme all'intervento da realizzare; nondimeno, nel caso non risulti legittimo in quanto necessitante di un permesso di costruire o totalmente precluso dallo strumento urbanistico, la CILA non può né essere annullata, né inibita, con la conseguenza che il Comune può solo sanzionare l'intervento, una volta realizzato, o perché in assenza di titolo idoneo (il permesso di costruire) o perché in difformità rispetto al Piano (T.A.R. Calabria, 7.12.2023 n. 1602/2023; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II, 3 agosto 2021, n. 721).

In particolare, si è precisato come la natura essenzialmente privatistica della CILA non precluda all'Amministrazione di esercitare, quanto al suo oggetto, il proprio potere di controllo. Pur non sussistendo, in materia di SCIA, una disciplina che postula espressamente l'applicazione dei requisiti procedurali e sostanziali di cui all'art. 21 - *nonies* della L. n. 241 del 1990 (arg. ex art. 19, commi 3, 4 e 6-bis della L. n. 241 del 1990), atta a configurarne un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, restano, infatti, intatti i poteri di vigilanza contro gli abusi delineati in via generale dall'art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001. L'esercizio del potere consiste

nel semplice rilievo, non soggetto a termini o procedure particolari e comunque non rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 21 - *nonies* della L. n. 241 del 1990, dell'inefficacia della CILA in vista della sospensione dei lavori e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti repressivi (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327; Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 8759).

7.3. Secondo altro orientamento (Cons. Stato, Sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110), la c.d. comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) con il d.lgs. n. 222/2016 è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera. Con tale scelta si è radicalmente cambiata l'opzione normativa di cui al previgente comma 4 del richiamato art. 6 che, al contrario, lasciava aperta la categoria della SCIA e tipizzava in maniera specifica gli interventi sottoposti a CILA. A ciò è conseguito che sono ricondotte alla CILA anche opere quantitativamente rilevanti.

La CILA è uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un'attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato.

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

Per tale ragione, sarebbe da preferire la ricostruzione che ha inteso mutuare in *subiecta materia* i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di SCIA o DIA., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019.

Di esse, infatti, la CILA “condivide l'intima natura giuridica”, sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6-bis e 6-ter della l. 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21-*novies* della medesima normativa.

8. Il Collegio intende riaffermare l'orientamento espresso dalla Sezione e sopra richiamato, traendone la conclusione della impugnabilità degli atti, variamente adottati dagli enti locali sotto la qualificazione di declaratorie di irricevibilità ovvero archiviazione o simili delle comunicazioni di inizio lavori, che, seppur espressivi di poteri non tipizzati, non sussistendo alcuna previsione normativa che attribuisca e disciplini tali poteri, una volta esercitati devono ritenersi dotati dei caratteri della lesività.

Tanto più nei casi (quale quello in esame) di CILA propedeutica al c.d. Superbonus, disciplinato in particolare dall'art. 119, commi 13-ter ss. d.l. n. 34 del 2020, n. 34, istituito con riferimento al quale la non corrispondenza al vero delle asseverazioni rese dal tecnico abilitato (accertata ai sensi del comma 13-quater, secondo il quale «*resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento*») comporta la decadenza dai benefici fiscali.

9. Una volta chiarita l'ammissibilità del ricorso, lo stesso, nel merito, risulta fondato sotto l'assorbente profilo della illegittima mancata attivazione del soccorso istruttorio.

9.1. Le irregolarità riscontrate dall'ente afferivano a carenze prettamente documentali (discrasie tra l'elaborato grafico a corredo della C.I.L.A. ed il titolo edilizio, anteriore al 1967 ma non rinvenuto dal Comune, adducendo, in contrario, il ricorrente la conformità dello stato dei luoghi –incluse le lievi difformità contestate, per lo più in riduzione rispetto quanto autorizzato- all'attività costruttiva posta in essere originariamente; espresso consenso del comproprietario) che si sarebbero potute superare attraverso l'attivazione del generale dovere di soccorso istruttorio contemplato dall'art. 6 della l. n. 241/1990.

Come affermato recentemente da questa Sezione (sentenze n.7656/24 del 19/9/2024 e n. 7121/24 del 13/8/2024), il soccorso istruttorio, previsto dall'art. 6 l. n. 241/1990, per pacifico principio giurisprudenziale (*ex multis* Consiglio di Stato sez. VII, 30/8/2023, n. 8083), costituisce un istituto generale del procedimento amministrativo e ha la sua massima applicazione al di fuori dei procedimenti di tipo comparativo.

L'istituto in questione è ispirato al principio secondo il quale l'autorità amministrativa deve assumere nei confronti del privato una condotta ispirata a buona fede e collaborazione, onde pervenire alla soddisfazione della comune esigenza alla compiuta definizione del procedimento amministrativo, nel rispetto dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere, consentendosi all'istante di rimediare, anche nella fase partecipativa successiva al preavviso di rigetto, ad omissioni, inesattezze e irregolarità della documentazione amministrativa.

Laddove non emerga alcuna esigenza di parità di opportunità (ad esempio nell'ambito di una procedura comparativa) o necessità di accelerazione della procedura, il soccorso istruttorio, previsto

dall'articolo 6, comma 1, lettera b), legge n. 241/1990, può essere utilmente invocato come parametro di legittimità dell'azione amministrativa.

9.2. Nel caso in questione, non emergono dagli atti del fascicolo (e nemmeno dalle difese delle parti) profili di necessità di accelerazione, tanto meno di tutela della *par condicio* con altri ipotetici soggetti tali da giustificare l'esclusione dell'applicazione dell'istituto alla fattispecie in questione.

E d'altra parte, i profili a base dell'atto impugnato appaiono astrattamente suscettibili di superamento mediante il coinvolgimento procedurale nei confronti dell'interessato che avrebbe potuto produrre documentazione atta a dimostrare la conformità dell'intervento.

10. In definitiva alla stregua delle osservazioni svolte l'appello va accolto nei sensi e limiti sopra esplicitati e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, con assorbimento delle ulteriori censure.

11. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati, sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

12. Le spese, del doppio grado di giudizio, come per legge, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Condanna il Comune intimato a rifondere agli appellanti le spese del doppio grado di giudizio, liquidate in euro quattromila/00, oltre accessori.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità degli appellanti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

