

*Data e protocollo sono indicati  
nella segnatura allegata  
REG PG/2023/792952  
Del 07/08/2023*

Al Sig. XXXX

**Oggetto: Parere in merito all'ammissibilità della CILA in sanatoria e all'applicazione alla stessa della disciplina prevista per la SCIA in sanatoria: sentenza del Consiglio di Stato 24 aprile 2023, n. 4110.**

1. Si riscontra la richiesta di chiarimenti in merito ai tempi di perfezionamento della CILA in sanatoria; si domanda in particolare:

- a) *“quali siano i tempi previsti dalla legge per far acquisire validità ed efficacia ad una CILA in Sanatoria e le tempistiche per la chiusura definitiva dell'istruttoria della pratica anche ai fini del trasferimento dell'immobile”;*
- b) *“quali siano i tempi previsti dalla legge al Comune per richiedere ulteriori documenti, o integrazioni”;*
- c) *“se il Comune legittimamente può comunicare l'inefficacia di una CILA a Sanatoria per integrazioni richieste scaduti i termini di legge per l'istruttoria”.*

2. Per giungere a una corretta definizione delle questioni poste, occorre prendere le mosse dall'esame della normativa statale in materia di Comunicazione di inizio lavori asseverata, come ricostruita nella recente sentenza del **Consiglio di Stato 24 aprile 2023, n. 4110**.

Osserva infatti la Corte che la CILA, con il D.Lgs. n. 222/2016 (c.d. “Decreto SCIA 2”), è divenuta il titolo general-residuale necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali la legge non richieda la SCIA o il Permesso di costruire ovvero che non rientrino nell'attività edilizia libera. Con tale scelta si è radicalmente cambiata l'opzione normativa previgente che, al contrario, lasciava aperta la categoria della SCIA e tipizzava in maniera specifica gli interventi sottoposti a CILA, con la conseguenza che ora sono ricondotte alla CILA opere quantitativamente rilevanti.

La CILA, al pari della SCIA, rappresenta uno strumento di liberalizzazione delle attività economiche, il cui esercizio è stato sottratto a un regime di preventivo assenso amministrativo. L'attività viene consentita direttamente per effetto della dichiarazione con cui il privato attesta la sussistenza dei presupposti prescritti dalla legge. In altri termini, entrambi gli istituti sono caratterizzati dalla sostituzione dei tradizionali provvedimenti autorizzatori con uno schema assentito direttamente dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti<sup>1</sup>.

Tuttavia, la CILA è uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (L. n. 241 del 1990) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare i lavori in contrasto con le complesse normative urbanistiche ed edilizie *“per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato (che peraltro, secondo il tenore letterale della norma, non deve fare riferimento agli strumenti urbanistici adottati, né a tutte le normative di cui il comma 1 dell'art. 6 bis (del DPR 380/2001, n.d.r.) impone comunque specificamente il rispetto”* (ID. sent. n. n. 4110/2023). Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato e, di conseguenza, un indice del legittimo avvio dell'attività oggetto della comunicazione, limitandosi la norma statale a introdurre una sanzione pecuniaria “secca”, pari a mille euro, ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione, per il caso di omessa presentazione della stessa, senza che – sempre a livello statale – sia stata in alcun modo disciplinata l'ipotesi in cui la stessa si profili *contra legem*.

---

<sup>1</sup> *“Si tratta di attività economiche che in origine scontavano la previa autorizzazione amministrativa, ovvero il rilascio di un provvedimento volto alla rimozione di un ostacolo all'esercizio di un diritto. Posta, dunque, la preesistenza di un diritto, l'ordinamento rimetteva alla pubblica amministrazione il compito di verificare la sussistenza in concreto dei presupposti richiesti dalla fonte normativa per assentire l'attività economica postulata dall'interessato. Una mera attività ricognitiva, volta a riscontrare la sussistenza in capo al soggetto istante dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per l'esercizio di quella specifica intrapresa.*

*Ciò comportava, all'evidenza, che l'autorizzazione amministrativa incidereva non già sul momento genetico della posizione soggettiva bensì, su quello dinamico, nel senso che la posizione era fondata dalla legge mentre l'amministrazione doveva solo rimuovere le condizioni di ostacolo all'esercizio del diritto.*

*In quanto tale (attività meramente ricognitiva), l'autorizzazione si muoveva (e si muove) in ambito di attività vincolata.*

*Proprio tale connotazione naturale e giuridica dell'autorizzazione (attività meramente ricognitiva e vincolata), ne ha consentito nel tempo la sostituzione con strumenti di liberalizzazione delle attività economiche (Scia-Dia-Cila) al fine di favorire le attività di soggetti privati nell'ottica di una maggiore certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento legittimo”* rileva il Consiglio di Stato nella sentenza 23 aprile 2021, n. 3275, che richiama Cons. St. Ad. Pl. n. 15/2011.

Dunque, proprio 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, 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 di costruire.

Per tale ragione, detta recente pronuncia del Consiglio di Stato ritiene che anche alla CILA debbano essere applicati i principi via via consolidatisi in materia di SCIA con cui condivide l'intima natura giuridica; sicché trovano applicazione alla CILA i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della L. n. 241 del 1990, in combinato disposto con le condizioni per l'annullamento in autotutela (art. 21-*nonies* della medesima legge)<sup>2</sup>.

Assumendo questa prospettiva, si ritiene che possano essere presentate CILA in sanatoria ai sensi degli artt. 17 e 17-bis della L.R. n. 23 del 2004, e che per esse trovino applicazione le norme previste per la SCIA in sanatoria.

Per un approfondimento circa i casi nei quali è ammessa la presentazione di una SCIA in sanatoria e in merito ai passaggi procedurali previsti, si conferma il rinvio al Parere prot. n. 0256533 del 3 aprile 2017<sup>3</sup>, citato nella richiesta di chiarimenti<sup>4</sup>.

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

*firmato digitalmente*

MD

---

<sup>2</sup> Si veda Consiglio di Stato, sentenza 24.04.2023 n. 4110.

<sup>3</sup> IL parere n. 0256533 del 3 aprile 2017 è disponibile al seguente link:

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia/parere-in-merito-ai-termini-per-il-perfezionamento-della-scia-in-sanatoria>

<sup>4</sup> Si noti che successivamente al Parere del 2017, è stata introdotta una disposizione (il comma 8-bis dell'art. 14 della LR 15/2013) che consente all'interessato di ottenere dal Comune l'attestazione del perfezionamento della SCIA, "fermi restando gli effetti comunque prodotti dal decorso del termine perentorio". Riguardo all'annullamento in autotutela, trattato nel Parere quale ultima possibilità per il Comune di rimuovere gli effetti di una SCIA perfezionata, il termine per il suo esercizio ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 1 della L. 241/1990 attualmente è di dodici mesi (e non più di diciotto).