

# **COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA (CILA) E ATTIVITÀ EDILIZIA LIBERA (Avv. GUIDO LENZA)**

## **Sommario**

<b>I. INTRODUZIONE.....</b>	<b>1</b>
**** **	
<b>II. LA COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA (CILA)</b>	
II.1 Il catalogo dei procedimenti edilizi a seguito del D. Lgs. 222/2016.....	4
II.2 La qualificazione giuridica della CILA .....	5
II.3 L'individuazione degli interventi edilizi assoggettati a CILA.....	7
II.4 Gli strumenti di comunicazione e raccordo con la Pubblica amministrazione.....	9
II.5 Il Regime dei controlli.....	10
II.6 Il Regime sanzionatorio - II.6.1 Le irregolarità formali.....	10
II.6.2 Le irregolarità sostanziali.....	11
II.6.3 Le false dichiarazioni e/o attestazioni .....	12
II.7 Il Rapporto con le altre disposizioni normative incidenti sull'attività edilizia.....	13
**** **	
<b>III. L'ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA</b>	
III.1 La qualificazione giuridica ed individuazione degli interventi.....	14
III.2 Gli strumenti di comunicazione e raccordo con la Pubblica amministrazione: l'eccezione delle opere libere assoggettate a Comunicazione inizio lavori (CIL).....	16
III.3 Il regime dei controlli e il regime sanzionatorio.....	17
III.4 Opere di edilizia libera non assoggettate ad autorizzazione paesaggistica .....	17
**** **	
<b>IV – IL RUOLO DELLE REGIONI NEL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE DEI TITOLI EDILIZI.....</b>	<b>18</b>
**** **	
<b>V – CASI PRATICI E PROBLEMATICI.....</b>	<b>20</b>



## I. INTRODUZIONE

**I.1** – Lo *ius aedificandi* costituisce la manifestazione più evidente del diritto di proprietà immobiliare e, in quanto tale, soggiace al chiaro dettato dell'art. 42 della Costituzione che ne subordina l'esercizio "a puntuali limiti legali, definiti dalla legge" (**Corte Costituzionale – Sentenza 30 gennaio 1980, n. 5**).

Più precisamente, tra la "volontà astratta di edificare" e la concreta realizzazione del manufatto edilizio si frappongono le norme dell'ordinamento, la cui osservanza e/o applicazione è assicurata dalla intermediazione della pubblica amministrazione.

**I.2** - Nel settore edilizio gli ambiti di intermediazione sono numerosi<sup>1</sup>, ciascuno con proprio regime normativo<sup>2</sup> spesso articolato anche attraverso i differenti livelli territoriali di governo (nazionale; regionale; locale).

Proprio per questo in tale settore si avverte da sempre una pressante esigenza di **semplificazione amministrativa** intesa come processo di riduzione delle fasi del procedimento ed accelerazione dei tempi di formazione del provvedimento finale e /o del conseguimento del bene della vita da parte dei soggetti interessati.

Come si vedrà nel prosieguo, a tale processo hanno contribuito – o sono stati chiamati a contribuire – sia lo Stato<sup>3</sup> che le Regioni<sup>4</sup>, secondo le rispettive competenze legislative e regolamentari.

---

1 Urbanistica ed edilizia  
Salvaguardia statica/strutturale degli edifici (disciplina sul conglomerato cementizio)  
Rendimento energetico nell'edilizia  
Salubrità degli ambienti (agibilità)  
Sicurezza area di cantiere  
Emissioni acustiche  
Prevenzione eventi sismici  
Prevenzione eventi alluvionali  
Prevenzione esondazioni corpi idrici  
Prevenzione incendi  
Vigilanza sul demanio e sui confini statali  
Paesaggio e beni culturali  
Ambiente e zone naturali protette

2 - seguendo il medesimo ordine di cui alla precedente nota n. 1  
L. n. 1150/1942 – D.P.R. 380/2001 – Leggi regionali – Disciplina urbanistica e regolamenti edilizi locali  
Art. 65 D.P.R. 380/2001  
D. Lgs. 192/2005  
Art. 24 D.P.R. 380/2001  
Art. 99 D. Lgs. 81/2008  
Art. 8 L. n. 447/1995  
Artt. 93-94 D.P.R. 380/2001  
R.D. 3267/1923 – Leggi regionali  
R.D. 523/1904  
D.P.R. 151/2011  
Art. 49 R.D. 327/1942 (codice della navigazione) – Art. 19 D. Lgs. 374/1990  
D. Lgs. 42/2004  
D. Lgs. 152/2006 (opere soggette a VIA – VAS) - Art. 13 L. n. 394/1991 (opere in aree naturali protette) - Art. 5 D.P.R. 357/1997 (opere in area SIC)

3 «le norme di semplificazione amministrativa concernono i diritti civili e sociali dei cittadini e, pertanto, rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato» **Corte Costituzionale Sentenza n. 62 del 05.04.2013**

4 «Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione» **Art. 5 D. Lgs. 222/2016 (cd. Decreto SCIA 2)**

I.3 - Le tecniche di intervento della semplificazione normativa sono note<sup>5</sup> e, nel settore edilizio, trovano un importante antecedente nell'art. 26 della L. n. 47/1985<sup>6</sup> recante il regime autorizzatorio (iper-semplificato) delle opere edilizie interne.

Della semplice lettura dell'articolo è possibile scorgere alcuni degli *elementi ricorrenti* che caratterizzeranno la successiva regolamentazione della materia:

- individuazione degli interventi interessati dal regime semplificato *per eccezioni e differenza* rispetto al regime autorizzatorio, considerato ordinario;
- centralità delle *attestazioni* e *asseverazioni* rilasciate da tecnici abilitati, le quali costituiscono strumento per dimostrare la non applicabilità del regime ordinario nonché la conformità dell'opera con riferimento 1) agli strumenti urbanistici; 2) regolamenti edilizi vigenti; 3) norme di sicurezza; 4) norme igienico-sanitarie;
- attribuzione al progettista della qualifica di **persona esercente un servizio di pubblica necessità** ai sensi dell'articolo 359 c.p. e conseguente assoggettabilità al reato di cui al successivo art. 481 c.p. (**falso ideologico**) nel caso di attestazioni false o mendaci;
- possibilità di iniziare l'intervento immediatamente e/o decorso un intervallo temporale predeterminato dalla legge;
- regime sanzionatorio, in caso di interventi realizzati in violazione del regime semplificato, *prevalentemente* di tipo pecuniario e non ripristinatorio;
- subordinazione e/o non operatività del regime nei confronti di tutti gli interventi la cui realizzazione incide con altri ambiti di intermediazione della P.A. giudicati sovraordinati (paesaggio; beni culturali; assetto idrogeologico; ecc.).

I.4 Le successive tappe dell'evoluzione normativa in materia sono le seguenti:

- relazione di inizio attività (art. 26 L. n. 47/1985);

---

5 **Codificazione, delegificazione e deregolamentazione** (le norme amministrative primarie sono riunite in codici e/o testi unici, quelle di natura squisitamente tecnica sono ricondotte in atti regolamentari, più agevolmente modificabili ed aggiornabili; le regole non indispensabili a tutelare interessi primari vengono eliminate);

**Deamministrativizzazione** (sottrazione di ambiti e aree di intervento alle regole amministrative con conseguente **liberalizzazione dell'attività privata** il cui esercizio viene svincolato da ogni forma di preventiva verifica e/o valutazione di tipo pubblicistico);

**Sburocratizzazione** (Introduzione di strumenti operativi volti ad agevolare la comunicazione da e verso la pubblica amministrazione mediante la standardizzazione e l'informatizzazione dei processi)

6 **Art. 26 L. n. 47/1985 – Opere interne** *Non sono soggette a concessione né ad autorizzazione le opere interne alle costruzioni che non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati o approvati e con i regolamenti edilizi vigenti, non comportino modifiche della sagoma della costruzione, dei prospetti, né aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari, non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, per quanto riguarda gli immobili compresi nelle zone indicate alla lettera A dell'art. 2 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella G.U. n. 97 del 16 aprile 1968, rispettino le originarie caratteristiche costruttive. Ai fini dell'applicazione del presente articolo non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse. (Nei casi di cui al comma precedente, contestualmente all'inizio dei lavori, il proprietario dell'unità immobiliare deve presentare al sindaco una relazione, a firma di un professionista abilitato alla progettazione, che asseveri le opere da compiersi e il rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti. Le sanzioni di cui al precedente art. 10, ridotte di un terzo, si applicano anche nel caso di mancata presentazione della relazione di cui al precedente comma. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano nel caso di immobili vincolati ai sensi delle leggi 15 giugno 1939, n. 1089, e 29 giugno 1939, n. 1497, e successive modificazioni ed integrazioni.*

7 Valida solo per opere interne.

- denuncia di inizio attività – DIA (art. 4 D.L. 398/1993)<sup>8</sup>;
- denuncia di inizio attività – DIA (art. 22 D.P.R. 380/2001)<sup>9</sup>;
- denuncia di inizio attività sostitutiva al Permesso di costruire - cd. "SUPERDIA" (art. 22 D.P.R. 380/2001 come modificato dal D. Lgs. 301/2002)<sup>10</sup>;
- comunicazione inizio Lavori (art. 6 comma 2 D.P.R. 380/2001 introdotto dall'art. 5 D. L. 40/2010)<sup>11</sup>;
- segnalazione certificata di inizio attività – SCIA (art. 22 D.P.R. 380/2001 come modificato dall'art. 3 del D. Lgs. 222/2016)<sup>12</sup>;
- **comunicazione inizio lavori asseverata – CILA** (art. 6 bis D.P.R. 380/2001 introdotto dall'art. 3 del D. Lgs. 222/2016)<sup>13</sup>.

**I.5** Nel medesimo intervallo temporale in cui si è assistito – per effetto delle cennate disposizione normativa - ad una progressiva *deamministrativizzazione* dell'attività edilizia, si scorge inoltre un parallelo percorso di *sburocratizzazione* dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione, le cui tappe principali sono state

- il D.P.R. 445/2000 (cd. *T.U. sulla documentazione amministrativa*)<sup>14</sup>;
- il D. Lgs. 82/2005 (cd. *Codice dell'amministrazione digitale*)<sup>15</sup>;

---

**8 Elencazione tassativa opere consentite:** "a) opere di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo; b) opere di eliminazione delle barriere architettoniche in edifici esistenti consistenti in rampe o ascensori esterni, ovvero in manufatti che alterino la sagoma dell'edificio; c) recinzioni, muri di cinta e cancellate; d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumetria; e) opere interne di singole unità immobiliari che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile e, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, non modifichino la destinazione d'uso; f) revisione o installazione di impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti e realizzazione di volumi tecnici che si rendano indispensabili, sulla base di nuove disposizioni; g) varianti a concessioni edilizie già rilasciate che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino la destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma e non violino le eventuali prescrizioni contenute nella concessione edilizia; h) parcheggi di pertinenza nel sottosuolo del lotto su cui insiste il fabbricato".

**9 Clausola generale e residuale delle opere consentite:** "interventi non riconducibili all'elenco di cui all'articolo 10 e all'articolo 6".

**10 Individuazione tassativa degli interventi:** In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante denuncia di inizio attività: a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate; c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

**11 Individuazione tassativa degli interventi:** I soli interventi **manutenzione straordinaria** «ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio, non comportino aumento del numero delle unità immobiliari e non implicino incremento dei parametri urbanistici».

**12 Individuazione tassativa degli interventi consentiti sia nel caso di "SCIA semplice" che nell'ipotesi di SCIA sostitutiva del permesso di costruire (cd. SUPERDIA) .**

**13 Elencazione generale residuale interventi consentiti.**

**14 cfr. art. 46** dichiarazione sostitutiva di certificazione; **art. 47** dichiarazione sostitutiva dell'atto notorio; **art. 48** obbligo della P.A. di predisporre modulistica standard per le istanze dei privati.

**15 cfr. art. 2** utilizzo delle tecnologie telematiche nei rapporti tra privati e P.A.; **art. 73** istituzione del sistema pubblico di connettività (SPC) delle pubbliche amministrazioni.

- la L. n. 98/2013 (cd. *Decreto del fare*)<sup>16</sup>;
- la L. n. 124/2015 (cd. *Legge Madia*)<sup>17</sup>;
- il D. Lgs. 126/2016 (cd. *SCIA1*)<sup>18</sup>;
- il D. Lgs. 222/2016 (cd. *SCIA 2*)<sup>19</sup>;
- il D.M. 03.02.2018<sup>20</sup>.

\*\*\*\* \*

## II. LA COMUNICAZIONE DI INIZIO LAVORI ASSEVERATA (CILA)

### II.1 Il catalogo dei procedimenti edilizi a seguito del D. Lgs. 222/2016

II.1.1 – A seguito del cd. Decreto *SCIA 2*, il catalogo dei procedimenti edilizi risulta essere il seguente:

- attività edilizia libera (art. 6 D.P.R. 380/2001), nel cui regime si inseriscono anche le *opere atte a soddisfare esigenze contingenti e temporanee*, subordinate alla presentazione di una Comunicazione di inizio lavori – **CIL** (art. 6 lett. e-bis);
- attività edilizia assoggettata a **CILA** (art. 6 bis D.P.R. 380/2001);
- attività edilizia assoggettata a **SCIA** (art. 22 D.P.R. 380/2001);
- attività edilizia assoggettata a permesso di costruire – **P.d.C.** - anche per *silentium* (art. 10 D.P.R. 380/2001), nel cui regime si inseriscono anche le opere realizzabili mediante SCIA sostitutiva del permesso di costruire (cd. **Super SCIA**, art. 23 D.P.R. 380/2001).

\*

II.1.2 – Lo “statuto” della **CILA** è il risultato del procedimento di *deamministrativizzazione e sburocratizzazione* della materia edilizia sintetizzato nei precedenti paragrafi ed è contenuto sole due norme di rango statale:

- art. 6 bis D.P.R. 380/2001<sup>21</sup>;

16 cfr. art. 30, che ha introdotto l' art. 23 bis D.P.R. 380/2001 *autorizzazioni preliminari alla SCIA e alla CIL*.

17 cfr. art. 5, recante le deleghe al Governo ad adottare specifici decreti legislativi in materia di *Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva* nel rispetto dei limiti e dei principi ivi contenuti.

18 art. 1: introduzione di modulistica unificata e standardizzata per ogni tipo di procedimento ad istanza di parte (disposizione attuata, in Campania, con **Decreto Dirigenziale n. 19 del 22.06.2017**); art. 3: introduzione dell'art. 19 bis L. n. 241/1990 *concentrazione dei procedimenti amministrativi* in edilizia.

19 Art. 3: Introduzione dell'art. 6 bis del D.P.R. 380/2001 recante la disciplina della **Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata; TABELLA A** individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «Scia») o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso;

20 glossario recante **l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera**.

21 art. 6 bis D.P.R. 380/2001 - introdotto dall'art. 3 d.lgs. n. 222/2016 (cd. SCIA 2) - **Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata**

1. Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 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 e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle

- art. 23 bis D.P.R. 380/2001<sup>22</sup>.

Da tali disposizioni discendono gli elementi oggetto della presente esposizione e, precisamente:

- la qualificazione giuridica della CILA;
- l'individuazione interventi edilizi assoggettati a CILA;
- gli strumenti di comunicazione e raccordo con la Pubblica Amministrazione;
- il regime dei controlli;
- il regime sanzionatorio in caso di difformità *formali* e difformità *sostanziali*;
- il rapporto con le altre disposizioni normative incidenti sull'attività edilizia.

\*\*\*

## II.2 – La qualificazione giuridica della CILA

II.2.1 - L'articolo 6 *bis* del D.P.R. 380/2001 non contiene una "definizione" della CILA, tale da consentire all'operatore di ricavare una immediata qualificazione giuridica dell'istituto.

---

relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

2. L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

3. Per gli interventi soggetti a CILA, ove la comunicazione di fine lavori sia accompagnata dalla prescritta documentazione per la variazione catastale, quest'ultima è tempestivamente inoltrata da parte dell'amministrazione comunale ai competenti uffici dell'Agenzia delle entrate.

4. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1; b) disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi in loco.

5. 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.

**22 Art. 23 bis D.P.R. 380/2001** - introdotto dall'art. 30 L. n. 98/2013 **Autorizzazioni preliminari alla segnalazione certificata di inizio attività e alla comunicazione dell'inizio dei lavori**

1. Nei casi in cui si applica la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, prima della presentazione della segnalazione, l'interessato può richiedere allo sportello unico di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, o presentare istanza di acquisizione dei medesimi atti di assenso contestualmente alla segnalazione. Lo sportello unico comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso. Se tali atti non vengono acquisiti entro il termine di cui all'articolo 20, comma 3, si applica quanto previsto dal comma 5-bis del medesimo articolo.

2. In caso di presentazione contestuale della segnalazione certificata di inizio attività e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio, l'interessato può dare inizio ai lavori solo dopo la comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi.

**3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, si applicano anche alla comunicazione dell'inizio dei lavori di cui all'articolo 6-bis, qualora siano necessari atti di assenso, comunque denominati, per la realizzazione dell'intervento edilizio (comma così modificato dall'art. 3 D. L. gs. n. 222/2016 (cd. SCIA 2).**

4. All'interno delle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali, i comuni devono individuare con propria deliberazione, da adottare entro il 30 giugno 2014, le aree nelle quali non è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. Senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, decorso tale termine e in mancanza di intervento sostitutivo della regione ai sensi della normativa vigente, la deliberazione di cui al primo periodo è adottata da un Commissario nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Nelle restanti aree interne alle zone omogenee A) e a quelle equipollenti di cui al primo periodo, gli interventi cui è applicabile la segnalazione certificata di inizio attività non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della segnalazione. Nelle more dell'adozione della deliberazione di cui al primo periodo e comunque in sua assenza, non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma.

Essa, invero, si ricava da un'analisi complessiva del "disegno" della materia edilizia all'alba della entrata in vigore del D. Lgs. 222/2016.

In tal senso supporta l'autorevole **Parere n. 1784/2016** reso sulla bozza del D. Lgs. 222/2016 dalla **Commissione Speciale del Consiglio di Stato** istituita con L. n. 124/2015 e alla quale è stata attribuita la funzione di massimo supporto tecnico del Governo nell'ambito del processo di riorganizzazione della P.A. conosciuto come *Riforma Madia*.

Secondo la Commissione, la **CILA è un istituto complementare alla SCIA** perché:

- entrambe si inquadrano nel processo di liberalizzazione delle attività private in edilizia;
- entrambe consentono al privato di iniziare l'attività **immediatamente** sulla base dello schema norma-fatto-effetto, poiché tanto la segnalazione certificata quanto la comunicazione asseverata costituiscono per legge fatti idonei a esercitare un'attività privata su cui insistono interessi generali;
- mediante l'introduzione dell'art. 6 bis del D.P.R. 380/2001, il legislatore ha trasferito, nel settore edilizio, buona parte delle attività assoggettate a SCIA nel regime della CILA.

**II.2.2** – La sostanziale *assimilabilità* logico/giuridica dei due istituti consente di applicare alla **CILA** le categorie ermeneutiche invocate dallo stesso Consiglio di Stato in materia di **SCIA** nell'ambito della nota Sentenza dell'**Adunanza plenaria n. 15/2011**.

E' pertanto possibile affermare che, al pari della **SCIA**, la principale caratteristica della **CILA** si rinviene "nella sostituzione dei tradizionali modelli provvedimentali autorizzatori con un nuovo schema ispirato alla liberalizzazione delle attività economiche private consentite dalla legge in presenza dei presupposti fattuali e giuridici normativamente stabiliti. L'attività dichiarata può, quindi, essere intrapresa senza il bisogno di un consenso dell'amministrazione, surrogato dall'assunzione di auto-responsabilità del privato, insito nella denuncia di inizio attività, costituente, a sua volta, atto soggettivamente ed oggettivamente privato. In questo assetto legislativo non c'è quindi spazio, sul piano concettuale e strutturale, per alcun potere preventivo di tipo ampliativo (autorizzatorio, concessorio e, in senso lato, di assenso) (...). Il denunciante è, infatti, titolare di una posizione soggettiva originaria, che rinviene il suo fondamento diretto ed immediato nella legge, sempre che ricorrano i presupposti normativi per l'esercizio dell'attività".

**II.2.3** – Ancorché *assimilabili*, comunque, i due istituti **non sono simili**.

Al riguardo, la Commissione osserva che alla **CILA** non è riferibile lo statuto generale della **SCIA** contenuto nell'art. 19 della L. n. 241/1990, con plurime ed immediate ricadute sotto i profili:

- dei **controlli** nel caso di irregolarità formali (la cui materia, con riferimento alla **CILA**, è stata interamente al legislatore regionale);



- delle **sanzioni amministrative** nel caso di irregolarità formali, essendo prevista per la CILA la sola sanzione pecuniaria di 1.000 euro nel caso di omessa presentazione (sanzione ridotta di un terzo se la Comunicazione viene effettuata in corso d'opera) a fronte dei poteri repressivi, inibitori e conformativi previsti per la SCIA;
- della **responsabilità penale per dichiarazioni mendaci**, non essendo applicabile alla CILA la speciale fattispecie di reato prevista punita dall'art. 19 comma 6 della L. n. 241/1990;
- della **tutela del terzo**, non essendo applicabili alla CILA le preclusioni di cui all'art. 21 *nonies* della L. n. 241/1990.

**II.2.4** – Tali differenze costituiscono la diretta conseguenza del processo di liberalizzazione delle attività edilizie perseguito dal legislatore, il quale ha inteso escludere dal perimetro di azione della P.A. gli interventi assoggettati a **CILA**.

A tale preciso riguardo, la Commissione Speciale ha affermato che *“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, ma deve essere 'soltanto' conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio”*.

\*

### **II.3 L'individuazione degli interventi edilizi assoggettati a CILA**

**II.3.1** — Ai sensi dell' **6 bis del d.P.R. n. 380/2001**, come novellato dall'art. 3 d.lgs. n.222/2016, sono realizzabili con **CILA** *“gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6 (edilizia libera), 10 (interventi subordinati a permesso di costruire) e 22 (interventi subordinati a SCIA) ...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 legislatore, cioè, ha introdotto nell'ordinamento *“un tertium genus di opere: quelle non del tutto libere”*<sup>23</sup> mediante una clausola generale – residuale, senza alcuna tassonomia di fattispecie disciplinate.

**II.3.2** – Un importante supporto all'operatore pratico ai fini della delimitazione delle tipologie di opere interessate, comunque, lo fornisce la **“Tabella A”** allegata al D. Lgs. 222/2016 e recante la *“individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di*

---

<sup>23</sup> In termini: Cons. Stato Sez. VI n. 2743 del 15.03.2018

comunicazione o segnalazione certificata di inizio di attività (di seguito «Scia») o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso”.

Nella specie, le principali categorie di intervento assoggettate a **CILA** individuate dalla Tabella sono:

- gli interventi di manutenzione straordinaria «leggeri» di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) del d.P.R. n. 380/2001, ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, non incidenti su parti strutturali dell'edificio; che non alterino la volumetria complessiva degli edifici; che non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni di uso; che non modifichino la sagoma e i prospetti dell'edificio (**attività n. 3**);
- gli interventi di restauro e risanamento conservativo «leggeri» di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 380/2001 non incidenti su parti strutturali dell'edificio (**attività n. 4**);
- gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche «pesanti» che comportino la realizzazione di ascensori esterni ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio (**attività 22**);
- le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico (ad esclusione dell'attività di ricerca di idrocarburi) che siano eseguite in aree interne al centro edificato (**attività 31**);
- i movimenti di terra non strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e alle pratiche agro-silvo-pastorali (**attività 32**);
- le serre mobili stagionali funzionali allo svolgimento dell'attività agricola che presentino strutture in muratura (**attività 33**);
- la realizzazione di pertinenze minori che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, non qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume inferiore al 20% del volume dell'edificio principale (**attività 34**).

**II.3.3** – E' importante rimarcare che la natura di detta tabella non è *né costitutiva* (nel senso che non introduce categorie “nuove” rispetto a quelle già desumibili dalla legge) *né*, tantomeno, esaustiva (nel senso che è comunque ammessa la realizzazione con **CILA** di opere non elencate).

Infatti:

- ai sensi dell'art. 6 bis comma 4 del D. Lgs. 222/2016, le Regioni “*possono estendere la disciplina (della CILA) ... a interventi edilizi ulteriori*”;
  - al punto 30 della parte II, il legislatore ha inserito una “clausola aperta” di rinvio all'art. 6 bis del D.P.R. 380/2001, che ammette l'astratta possibilità di interventi assoggettati *ulteriori* rispetto a quelli elencati, purché compatibili con le caratteristiche dell'istituto.
- Si tratta, insomma, di uno strumento di puro supporto all'operatore pratico, meramente ricognitivo dell'assetto normativo esistente.

\*\*\*

## II.4 Gli strumenti di comunicazione e raccordo con la Pubblica amministrazione

II.4.1 – Ai sensi dell'art. 6 bis comma 2 del D.P.R. 380/2001, la CILA è un documento composito, in cui indefettibilmente confluiscono le *dichiarazioni dell'interessato e le asseverazioni del tecnico abilitato* rese nelle forme prescritte dal D.P.R. 445/2000.

Dette dichiarazioni/asseverazioni possono pervenire alla P.A. anche in *forma telematica*.

L'utilizzo degli strumenti telematici nei rapporti tra privato e P.A. rappresenta una – irreversibile – scelta strategica adottata dal legislatore italiano fin dal varo del D. Lgs. 82/2005 (cd. *Codice dell'amministrazione digitale*).

La CILA costituisce uno dei primi istituti del diritto amministrativo ove la “*forma telematica*” è prevista *direttamente* nella norma istitutiva (ancorché ancora in forma di *facoltà* e non di *obbligo*).

A tale decisa opzione verso la digitalizzazione dei rapporti con il privato si aggiunge poi l'obbligo generalizzato per le PP.AA. – introdotto dall'art. 2 del D. Lgs. 126/2016 - di adottare “*moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni di cui ai decreti da adottare ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 124 del 2015, nonché della documentazione da allegare*”.

In Campania, la modulistica unificata per la CILA è stata approvata con **Decreto Dirigenziale n. 19 del 22.06.2016**-

Essa si compone di una sequenza di dichiarazioni ed attestazioni a firma del richiedente e del tecnico incaricato il cui contenuto è dettagliatamente riportato in nota<sup>24</sup>.

---

### 24 Modello Unificato CILA – Parte I

Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e/o dell'atto notorio **sotto la responsabilità del richiedente** attestanti

- la titolarità dell'intervento e l'assenso di tutti gli interessati
- l'assetto proprietario dell'immobile (o della porzione di immobile) interessata dall'intervento
- data inizio lavori e/o data ultimazione lavori (CILA in «sanatoria»)
- Procedimenti connessi – concentrazione procedimenti (19 bis L. n. 241/1990 – procedimenti innanzi al SUAP (D.lgs. 160/2010)
- localizzazione dell'intervento
- calcolo contributo di costruzione
- tecnici incaricati
- nominativo impresa incaricata e/o lavori in proprio

\*\*\*

## **II.5 Il regime dei controlli**

**II.5.1** – L'art. 6 comma 4 lett. b) ha demandato alla potestà normativa concorrente delle Regioni la determinazione del "regime dei controlli" in materia di **CILA**.

A livello statale, pertanto, non esiste una norma di principio in *subiecta materia*.

La scelta non è stata apprezzata dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato, secondo la quale "... proprio per la portata che assume la CILA, i principi generali sui controlli in materia **dovrebbero essere fissati dalla norma statale**, analogamente a quanto avviene per la SCIA, posto che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, si applica, in quanto non derogato, anche alla SCIA edilizia...".

Non si registrano, in Campania, interventi normativi in materia.

Resta ovviamente fermo che l'assenza di uno specifico regime normativo in materia di **CILA** non fa venire meno i poteri generali repressivi di controllo dell'attività edilizia demandati ai Comuni ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. 380/2001.

\*\*\*

## **II.6 Il regime sanzionatorio**

### **II.6.1 Le irregolarità formali**

Ai sensi dell'art. 6 bis comma 5 del D.P.R. 380/2001 "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".

Il catalogo delle sanzioni in materia di **CILA** previsto dal legislatore, pertanto, è limitato alle sole ipotesi di

- **CILA** assente (€ 1.000,00);
- **CILA** ritardata (€ 333,34).

**Non risultano sanzionate**, invece, condotte pure astrattamente frequenti nel settore edilizio liberalizzato quali

- **CILA** incompleta;

- 
- sottoposizione, o meno, del cantiere alla normativa sulla sicurezza e adempimento dei relativi obblighi (art. 99 D. Lgs 81/2008)

#### **Modello Unificato CILA – Parte II**

Attestazioni sottoscritte **sotto responsabilità del progettista** abilitato attestanti la conformità dell'intervento rispetto a

- la presenza di procedimenti edilizi connessi
- la subordinazione dell'intervento ad atti di assenso, comunque denominati
- gli strumenti urbanistici approvati e i regolamenti edilizi vigenti;
- la normativa sulla prevenzione eventi sismici (artt. 93-94 D.P.R. 380/2001)
- la normativa sul rendimento energetico (D. Lgs. 192/2005)
- la normativa sulla salvaguardia statica/strutturale degli edifici (art. 65 D.P.R. 380/2001)

- CILA irregolare;
- soprattutto, **opera eseguita in difformità rispetto a quella dichiarata in sede di CILA** (ma rientrante *comunque* nel catalogo delle opere previste dall'art. 6 bis del D.P.R. 380/2001).

La scelta del legislatore è stata **criticata** dalla Commissione Speciale, secondo la quale "... la sanzione pecuniaria forfettizzata in 1000 euro potrebbe risultare tuttavia troppo lieve in alcuni casi. Inoltre, potrebbe non apparire giustificata la sua limitazione all'ipotesi di CILA mancante"; all'uopo, la Commissione ha anche suggerito appositi correttivi volti "a graduare, eventualmente, l'importo della sanzione" nonché ad "estendere il regime sanzionatorio anche alle altre ipotesi di irregolarità prima indicate, ovvero in caso di CILA incompleta o **irregolare**, ovvero di lavori eseguiti in difformità".

Ad oggi, però, nessuna dei cennati suggerimenti è stato recepito.

\*

## II.6.2 Le irregolarità sostanziali

Per irregolarità sostanziale si intende utilizzo della CILA al di fuori dello schema legale tipico previsto dall'art. 6 bis del D.P.R. 380/2001 (es. opera assoggettata a PdC e realizzata mediante mera presentazione di CILA).

Il legislatore non ha predisposto uno specifico regime sanzionatorio per tale fattispecie, ritenendo sufficiente il catalogo dei poteri in materia di vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia *già* demandato ai Comuni (**art. 27 D.P.R. 380/2001<sup>25</sup>**).

---

### 25 Art. 27 D.P.R. 380/2001 - Vigilanza sull'attività urbanistico edilizia

1. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

2. Il dirigente o il responsabile, quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate, da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti o adottate, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché in tutti i casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.) il dirigente provvede alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa comunicazione alle amministrazioni competenti le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa. Per le opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora articoli 13 e 14 del d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.) o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo o di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni del Titolo II del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (ora Parte terza del d.lgs. n. 42 del 2004 - n.d.r.), il Soprintendente, su richiesta della regione, del comune o delle altre autorità preposte alla tutela, ovvero decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione, anche avvalendosi delle modalità operative di cui ai commi 55 e 56 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

3. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal precedente comma 2, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali d'ufficio o su denuncia dei cittadini, l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, ordina l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere al sequestro del cantiere. (comma così modificato dall'art. 2, comma 348, legge n. 244 del 2007)

4. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti.

Alcuna osservazione si è osservata, sul punto, da parte della Commissione Speciale la quale, al riguardo, si è limitata a puntualizzare che *“la CILA irregolare ... (è) ipotesi da non confondere con quella in cui la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire (o la stessa SCIA) o, comunque, in violazione della normativa in materia. In tali casi l’amministrazione non può che disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell’abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione, 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”*.

### **II.6.3 Le false dichiarazioni e/o attestazioni**

La tematica è strettamente connessa con quella della CILA affetta da *irregolarità sostanziale*. Infatti - l’esclusa l’ipotesi scolastica di documento redatto in forma espressamente “auto-accusatoria”<sup>26</sup> - una CILA affetta da vizio sostanziale sarà *necessariamente* corredata da una o più false dichiarazioni e/o attestazioni.

Al riguardo, si osserva che:

- **non ricorre** il reato previsto e punito dall’**art 19 comma 6 della L. n. 241/1990**<sup>27</sup>, attesa la non estensibilità alla CILA delle norme generali in materia di SCIA;
- **non ricorre** la fattispecie prevista dall’**art. 75 del D.P.R. 445/2000**<sup>28</sup> attesa la natura non provvedimentale della CILA;
- **ricorre**, invece, la fattispecie prevista dall’**art. 76 del D.P.R. 445/2000**: *“le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 ...sono considerate come fatte a pubblico ufficiale”*;
- **se la falsa dichiarazione proviene dall’interessato**, questi è sanzionabile ai sensi dell’**art. 483 del Codice Penale** (Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) a norma del quale *“chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico fatti dei quali l’atto è destinato a provare la verità , è punito con la reclusione fino a due anni”*;
- **se la falsa attestazione proviene dal progettista**, questi è sanzionabile ai sensi dell’**art. 483 del Codice Penale** (Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica utilità) a norma del quale *“chiunque, nell’esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato,*

---

26 Es. l’istante dichiara di dare inizio all’opera di cui alla presente CILA pur consapevole che per la stessa sarebbe stato necessario acquisire il permesso di costruire...

27 **art. 19 comma 6 L. n. 241/1990**: *“ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l’esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni”*.

28 **art. 75 D.P.R. 445/2000**: *“il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera”*.

*fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 51 a euro 516. Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro”;*

- il progettista autore di dichiarazioni e/o attestazioni mendaci commette anche un illecito disciplinare sanzionato dal relativo ordinamento professionale.

\*\*\*

## **II.7 Il rapporto con le altre disposizioni normative incidenti sull'attività edilizia**

**II.7.1** - La relazione tra **CILA** e le altre disposizioni normative incidenti sull'attività edilizia mediante l'inserimento è disciplinata dall'art. 23 comma 3 del D.P.R. 380/2001 ed è sostanzialmente sovrapponibile al regime previsto per le opere assoggettate a SCIA.

Più precisamente, ove la realizzazione dell'intervento assoggettato a **CILA** necessiti la preventiva acquisizione di altri atti di assenso, comunque denominati, incidenti sull'attività edilizia

- la **CILA** è inefficace (e l'opera non può essere iniziata) fino all'acquisizione dei prescritti titoli autorizzatori;
- l'eventuale realizzazione dell'opera è assoggettata all'autonomo regime sanzionatorio – amministrativo e penale - previsto dalla normativa speciale eventualmente violata;
- l'opera abusiva può essere sanata solo se tale sanatoria è prevista dalla normativa eventualmente violata<sup>29</sup>;
- nell'ipotesi in cui l'opera sia iniziata **senza** la **CILA**, la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 6 bis comma 5 del D.P.R. 380/2001, **si cumula** a quelle previste dalla normativa speciale violata ed è **dovuta a prescindere** dalla sanatoria dell'opera realizzata in assenza di **CILA**;
- nella diversa ipotesi in cui l'opera sia iniziata **previa presentazione** di **CILA**, ma **prima e/o in assenza** delle necessarie autorizzazioni (**CILA inefficace**), l'erogazione della sanzione ex art. 6 bis comma 5 potrebbe risultare **priva di copertura normativa** perché il legislatore non ha espressamente contemplato tale fattispecie e, soprattutto, perché il privato ha *comunque* assolto all'obbligo di “comunicazione” previsto dal precedente comma 1.

---

<sup>29</sup> un caso *potenzialmente* ricorrente è quello previsto dall'art. 167 del D. Lgs. 42/2004: **Ordine di rimessione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria** 1. In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è **sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo** quanto previsto al comma 4 ... 4. L'autorità amministrativa competente **accerta la compatibilità paesaggistica**, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi: a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o **straordinaria** ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

### III – L'ATTIVITA' EDILIZIA LIBERA

#### III.1 Qualificazione giuridica ed individuazione degli interventi

III.1.1 – L'attività edilizia libera consta di tutti quegli interventi che possono essere eseguiti dall'interessato "senza alcun titolo abilitativo", come stabilito dal primo comma dell'art. 6<sup>o</sup> del D.P.R. 380/2001 il quale costituisce anche l'unica disposizione normativa di rango nazionale in materia.

Più precisamente, il succitato art. 6 contiene una **elencazione di interventi** il cui impatto sul territorio è stato considerato dal legislatore talmente **modesto** da poter essere collocati anche **al di fuori della sfera di conoscenza** della pubblica amministrazione.

Si badi bene, la "intermediazione" della pubblica amministrazione è stata eliminata **solo** con riferimento ai profili urbanistico-edilizi.

---

#### 30 Art. 6 D.P.R. 380/2001

1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

a) gli interventi di **manutenzione ordinaria** di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);

a-bis) gli interventi di installazione delle **pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw**; (ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 128 del 2006 «L'installazione dei **depositi di gas di petrolio liquefatti di capacità complessiva non superiore a 13 mc** è considerata, ai fini urbanistici ed edilizi, attività edilizia libera, come disciplinata dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001»)

b) gli interventi volti all'**eliminazione di barriere architettoniche** che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;

c) le opere temporanee per attività di **ricerca nel sottosuolo** che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;

d) i **movimenti di terra** strettamente **pertinenti all'esercizio dell'attività agricola** e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;

e) le **serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura**, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;

e-bis) le opere dirette a soddisfare obiettive **esigenze contingenti e temporanee** e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, previa comunicazione di avvio lavori all'amministrazione comunale;

e-ter) le opere di **pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta**, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;

e-quater) i **pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici**, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

e-quinquies) **le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.**

5. Riguardo agli interventi di cui al presente articolo, l'interessato provvede, nei casi previsti dalle vigenti disposizioni, alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale ai sensi dell'articolo 34-quinquies, comma 2, lettera b), del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

6. Le regioni a statuto ordinario:

a) possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire;

b) disciplinano con legge le modalità per l'effettuazione dei controlli.



Ancorché “libera” infatti, l'opera deve rispettare *comunque* l'intera gamma disposizioni incidenti sull'attività edilizia, quali le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

In tal senso, pertanto, tali disposizioni si configurano quali limiti legali alla proprietà privata ai sensi dell'art. art. 42 della Costituzione.

**III.1.2**– Lo scenario è completato dal “*glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222*”, approvato con **D.M. 02.03.2018**.

Esso consta di una tabella ripartita in cinque colonne recanti:

- il regime giuridico di riferimento;
- le “categorie di intervento” desumibili dall' art. 6 comma 1 del D.P.R. 380/2001 (cui si aggiunge quella introdotta dall'art. 17 D. Lgs. 128/2016);
- l'elenco, non esaustivo, delle “principali opere” riconducibili a ciascuna categoria di intervento (complessivamente sono cinquantotto);
- l'elenco, non esaustivo, degli “elementi” su cui insistono le principali opera;
- il numero progressivo dell'opera elencata.

**II.1.3** – Il “glossario” costituisce una **ulteriore forma di semplificazione** dei rapporti tra privato e pubblica amministrazione i cui prodromi affondano nella delega contenuta nella L. n. 124/2015 (cd. *legge Madia*) e nell'art. 1 comma 2 del D. Lgs. 222/2016 (cd. Decreto SCIA 2).

Il suo scopo non è solo favorire la immediata individuazione delle opere di edilizia libera, ma anche di fungere da “polmone mobile” per l'ingresso di *opere aggiuntive* a quelle già elencate.

In tal senso si spiega anche la scelta del legislatore di avvalersi dello strumento del **decreto ministeriale**, ovvero, di un atto privo di forza di legge e di natura amministrativa ma che, nel sistema delle fonti, costituisce norma secondaria soltanto alle leggi e ai regolamenti e, rispetto a questi ultimi, è di più facile ed immediata formazione.

Proprio per questo, il D.M 02.03.2018 non ha natura *né* costitutiva (nel senso che non introduce categorie “nuove” rispetto a quelle già desumibili dalla legge) *né*, tantomeno, esaustiva (come, peraltro, espressamente enunciato dal relativo articolo 1<sup>31</sup>).

---

31 **D.M. 02.03.2018 - Art. 1.** *In fase di prima attuazione dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, è approvato il glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, di cui all'allegato 1 che forma parte integrante del presente decreto*

**II.1.4** – Del resto chiamata ad interpretare l’art. 6 del D.P.R. 380/2001, la giurisprudenza amministrativa si è ormai attestata nel senso che *“a prescindere dalla natura esemplificativa o tassativa che si voglia riconoscere a tale elenco, va poi osservato che esso comprende voci di per sé abbastanza generiche, tali da poter ricomprendere anche opere non espressamente nominate”* (**Cons. Stato Sez. VI n. 2701 del 07.05.2018; in termini Cons. Stato Sez. VI n. 2715 del 07.05.2018**).

\*\*\*

### **III.2 Gli strumenti di comunicazione e raccordo con la Pubblica amministrazione; l’eccezione delle opere libere assoggettate a Comunicazione inizio lavori (CIL)**

**III.2.1** – La natura totalmente *deformalizzata* dell’edilizia libera non pone alcun problema di comunicazione e raccordo con la P.A. perché, si ribadisce, a differenza delle opere assoggettate a CILA lo Stato appare interessato nemmeno ad essere messo a conoscenza della loro realizzazione.

**III.2.2** – In tale contesto si colloca l’eccezione delle *“opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni”* di cui all’art. 6 comma 1 lett. e-bis.

La realizzazione di dette opere – infatti – è consentita *“previa comunicazione di avvio lavori all’amministrazione comunale”*.

Si tratta di una comunicazione *“semplice”* (CIL), riferibile al solo interessato e, quindi, priva delle *“asseverazioni”* da parte di un tecnico abilitato.

Ciò, presumibilmente, perché il legislatore ha ritenuto che la *“temporaneità”* delle opere escluda ontologicamente la loro assoggettabilità alle disposizioni in materia antisismica, conglomerato cementizio e sicurezza nei luoghi di lavoro).

La CIL, invero, sembra assolvere alla sola funzione di conferire una *“data certa”* al manufatto.

Elemento connotativo della fattispecie, infatti, è la *«temporaneità dell’opera»* (90 giorni), in assenza della quale questa deve intendersi assoggettata al regime edilizio ordinario (CILA – SCIA – Pdc).

**III.2.3** – E’ pur vero che **non è prevista sanzione** per la realizzazione dell’opera in assenza di CIL (l’art. 6 bis comma 5 del D.P.R. disciplina la sola omissione della CILA), tuttavia, il privato rischia di non aver validi strumenti per *“provare”* la data effettiva di realizzazione dell’opera, con conseguente sottoposizione ai più gravi regimi sanzionatori amministrativi e penali.

Per gli stessi motivi, la CIL svolge una funzione anche sotto il profilo **paesaggistico**.

Come si vedrà nel prosieguo, il D.P.R. 31 del 12.02.2017 consente la realizzazione senza autorizzazione in area vincolata di opere «temporanee» purché di durata non superiore a **120 giorni**; la mancata presentazione della CIL **impedisce il computo del termine** e comporta il potenziale assoggettamento *anche* alle sanzioni del D. Lgs. 42/2004

\*\*\*

### **III.3 – Regime dei controlli - regime sanzionatorio – rapporti con le altre disposizioni incidenti sull'attività edilizia**

**III.3.1** Al pari della CILA, l'art. 6 comma 6 lett. b) ha demandato alla potestà normativa concorrente delle regioni la determinazione del “*regime dei controlli*” in materia di **Edilizia libera**.

A livello statale, pertanto, non esiste una norma di principio in *subiecta materia*; né la regione Campania ha ancora adottato disposizioni in tal senso.

**III.3.2** - L'assenza di uno specifico regime normativo in materia di **Edilizia libera** non fa venire meno i poteri generali repressivi e di controllo demandati ai Comuni dall'art. 27 del D.P.R. 380/2001.

**III.3.3** – Quanto precede vale anche sotto l'autonomo profilo dei rapporti con le altre disposizioni incidenti sull'attività edilizia: invero, la realizzazione di un'opera di edilizia libera in violazione delle norme sulla tutela paesaggistica, ambientale, etc. è assoggettata al relativo regime sanzionatorio, sotto il profilo sia amministrativo che penale.

\*\*\*

### **III.4 – Opere di edilizia libera non assoggettate ad autorizzazione paesaggistica**

**II.4.1** – Per l'operatore pratico un immediato utilizzo applicativo del “glossario” è quello di metterlo a confronto con le disposizioni di semplificazione in materia paesaggistica introdotte con D.P.R. n. 31 del 13.02.2017.

Il riferimento è alla “Tabella A” recante l'elenco degli “*interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica*”, in cui sono state ricomprese 31 categorie di intervento, la cui incidenza sul paesaggio è stato considerata talmente *modesta* da poter essere realizzate in assenza dell'autorizzazione disciplinata dal D. Lgs. 42/2004.

**II.4.2** – Dal raffronto con il D.M. 02.03.2018 non potrà che emergere una sostanziale *corrispondenza* tra le opere richiamate nei due elenchi, cui fa da contraltare una evidente *difficoltà di coordinamento* derivante dall'utilizzo di lessico e tecniche compilative completamente differenti.

Tale difficoltà è facilmente superabile nel caso di interventi per i quali esiste una specifica definizione tassonomica di rango normativo (es. interventi di “**manutenzione ordinaria**”) e/o mutuabile dalla comune esperienza (es. “**ascensori**”; “**pavimentazione**”);

**II.4.3** – Viceversa, nell'ipotesi di interventi "elencati" ma privi di una definizione atta, appunto, a **definirne** le caratteristiche costruttive **proprie** e i relativi limiti dimensionali gli obiettivi di semplificazione perseguiti dal legislatore rischiano di venire clamorosamente mancati (esempio emblematico, le "**pergotende**" di cui al **punto 50** del glossario).

Invero, a fronte del rischio di incorrere in una sanzione amministrativa e/o penale l'interessato continuerà a scegliere la strada "più lunga" dell'acquisizione di un titolo espresso.

E' questo l'ambito in cui possono senz'altro inserirsi non solo i **Comuni** in sede di redazione/modifica dei regolamenti edilizi ma, soprattutto, le **Regioni** nell'esercizio delle prerogative legislative concorrenti previste dall'art. 117 Cost. ed **espressamente invocate dal D. Lgs. 222/2016**.

#### **IV – IL RUOLO DELLE REGIONI NEL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE DEI TITOLI EDILIZI**

**IV.1** – In attuazione dell'art. 117 della Costituzione, il legislatore delegato della cd. *Riforma Madia* ha riservato alle Regioni un ruolo fondamentale nell'ambito dell'intrapreso percorso di semplificazione amministrativa dell'attività edilizia.

Infatti:

- ai sensi dell'**art. 5 del D. Lgs. 222/2016**: *"le Regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere **livelli ulteriori** di semplificazione"*;
- ai sensi dell'**art. 6 comma 6 del D.P.R. 380/2001 (Edilizia libera)**: *"le Regioni a statuto ... possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all'articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire"*;
- ai sensi dell'**art. 6 bis comma 4 del D.P.R. 380/2001 (CILA)** *"le Regioni ... possono estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1"*.

**IV.2** – Alle Regioni, pertanto, è attualmente conferita la facoltà di adottare apposite disposizioni legislative volte:

- ad assoggettare a **CILA** opere ed interventi subordinate dalla legge statale a **SCIA "semplice"**, **SCIA** sostitutiva del P.d.C., e **Permesso di costruire**;
- a ricondurre ad Edilizia libera, opere ed interventi assoggettati dalla legge statale a **CILA**.

Non è conferito, invece, il potere di effettuare un “doppio passaggio”, ovvero di “derubricare” ad Edilizia libera opere per il quale il legislatore nazionale richiede la SCIA e/o il Permesso di costruire.

**IV.3** – Con riferimento alla **CILA**, si tratta di un passaggio **epocale** i cui concreti effetti sono ancora tutti da verificare.

E ciò soprattutto ove si considerino i rigidi confini entro cui – da sempre - la Corte Costituzionale ha confinato la potestà normativa concorrente in tale materia.

Al riguardo giova rimembrare che, prima della introduzione della **CILA**, con D.L. n. 40/2010 il legislatore nazionale aveva *già* demandato alle Regioni la possibilità di estendere – con proprio atto legislativo – il regime dell’**Edilizia libera** ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli elencati nell’art. 6 del D.P.R. 380/2001 (elenco sostanzialmente corrispondente a quello vigente).

**IV.4** – La successiva attività normativa di rango regionale, tuttavia, si è scontrata con il “muro” elevato dalla Corte costituzionale la quale, con orientamento unanime, ha sancito a più riprese che alle Regioni era consentito di “derogare” al regime statale sui titoli edilizi soltanto mediante l’introduzione di ipotesi di intervento “*coerenti e logicamente assimilabili*” con quelle elencate dall’art. 6 del D.P.R. 380/2001 (**Sentenze nn. 171/2012; 139/2013; 231/2016**).

Secondo la Corte, cioè:

- *“l’attività demandata alla Regione si inserisce pur sempre nell’ambito derogatorio definito dall’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, attraverso la enucleazione di interventi tipici da sottrarre a permesso di costruire e SCIA”;*
- *“non è perciò pensabile che il legislatore statale abbia reso cedevole l’intera disciplina dei titoli edilizi, spogliandosi del compito, proprio del legislatore dei principi fondamentali della materia, di determinare quali trasformazioni del territorio siano così significative, da soggiacere comunque a permesso di costruire”;*
- *“lo spazio attribuito alla legge regionale si deve quindi sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell’art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo”.*

Sulla base di tali presupposti – ad esempio – è stata dichiarata illegittima la Legge della Regione Veneto n. 25 del 06.07.2012 con la quale erano stati ricondotti ad Edilizia libera gli **appostamenti fissi per la caccia** (... non proprio una “fuga in avanti” atta a sovvertire l’ordinamento costituzionale...) in quanto *“non assimilabili, come sostiene la difesa regionale, alle serre mobili stagionali, sprovviste di struttura in muratura e funzionali allo svolgimento dell’attività agricola, che costituiscono attività edilizia libera ai sensi dell’art. 6, comma 1, lettera e),*

del d.P.R. n. 380 del 2001. Il perno del regime derogatorio, infatti, è costituito dalla mobilità delle serre, requisito di cui l'appostamento "fisso" di per sé non gode. Il legislatore regionale ha perciò valicato il limite determinato dall'art. 6, comma 6, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, relativo alla estensione dei casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma "ulteriori", ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6" (Corte Costituzionale n. 139 del 13.06.2013).

IV.5 – Ancorando la potestà normativa concorrente delle Regioni ad un obbligo di "coerenza" e "assimilabilità" all'elenco di interventi contenuti di cui all'art. 6 del D.P.R. 380/2001, la Corte Costituzionale ha sostanzialmente *arrestato* il processo di semplificazione edilizia di livello regionale, nel presumibile intento di assicurare una sostanziale *uniformità* dei regimi sull'intero territorio nazionale.

La Corte, tuttavia, dovrà giocoforza tornare a confrontarsi con il potere oggi conferito alle Regioni di ricondurre al regime della CILA opere ed interventi assoggettati a SCIA e a PdC (art. 6 bis comma 4 del D.P.R. 380/2001).

Più precisamente, attesa la natura *generale e residuale* della CILA, sembra essere venuto completamente meno il limite di *coerenza e assimilabilità logica* con il quale, fino ad oggi, il legislatore regionale è stato "tenuto a freno".

Salvo ulteriori interventi restrittivi della Corte Costituzionale, insomma, i paletti imposti a partire dal "filone" inaugurato con la **Sentenza n. 171/2012** sembrano essere definitivamente superati con conseguente, rinnovata, possibilità per le Regioni di esercitare un ruolo attivo nel processo di semplificazione dei regimi autorizzatori edilizi (e conseguente rischio di *proliferazione* di regimi "semplificati" su base regionale)

Data la recente introduzione della norma, non si registrano ancora pronunce in materia.

\*\*\*\* \*\*

## V – CASI PRATICI E PROBLEMATICI

QUESITO	RISPOSTA
<p><i>E' consentita la realizzazione con CILA di una vasca natatoria</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>***CONTRASTO GIURISPRUDENZIALE***</b></p> <p>Deve protendersi verso una risposta favorevole, qualora la "vasca" presenti le stesse e caratteristiche della "<b>Attività n. 34</b>" della Tabella A allegata al D. Lgs. 222/2016: "<b>realizzazione di pertinenze minori che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, non qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume inferiore al 20% del volume dell'edificio principale</b>".</p> <p>Il convincimento è pure suffragato dall'art. 6 comma e-ter del D.P.R. 380/2001 che include tra gli interventi di <b>edilizia libera</b> le opere di <b>pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree</b></p>

pertinenziale ad una unità immobiliare (piscina)?

di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, **vasche di raccolta delle acque**, locali tombati".

In tal senso, del resto, si registra è espressa la Cassazione Penale, secondo la quale "una piscina posta al servizio esclusivo di una residenza privata legittimamente edificata non è di per sé estranea al concetto di "pertinenza urbanistica". Tale nozione ha peculiarità sue proprie, che la distinguono da quella civilistica: deve trattarsi, invero, di un'opera - che abbia comunque una propria individualità fisica ed una propria conformazione strutturale e non sia parte integrante o costitutiva di altro fabbricato - preordinata ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale, funzionalmente ed oggettivamente inserita al servizio dello stesso, sfornita di un autonomo valore di mercato, non valutabile in termini di cubatura o comunque dotata di un volume minimo (non superiore, in ogni caso, al 20% di quello dell'edificio principale) tale da non consentire, in relazione anche alle caratteristiche dell'edificio principale, una sua destinazione autonoma e diversa da quella a servizio dell'immobile cui accede (ex multis, sez. 7, 27 marzo 2015, n. 29261; sez. 3, 21 maggio 2009 n. 39067; sez. 3, 11 giugno 2008, n. 37257, rv. 241278). E la relazione con la costruzione preesistente deve essere, in ogni caso, non di integrazione ma "di servizio", allo scopo di renderne più agevole e funzionale l'uso; sicchè non potrebbe ricondursi alla nozione in esame la realizzazione di una piscina privata che, per le sue caratteristiche oggettive, fosse suscettibile di utilizzazione (anche economica) autonoma. Il manufatto pertinenziale, inoltre: a) deve accedere ad un edificio preesistente edificato legittimamente; b) deve necessariamente presentare la caratteristica della ridotta dimensione anche in assoluto, a prescindere dal rapporto con l'edificio principale; c) non deve essere in contrasto con gli strumenti urbanistici. Tali principi trovano applicazione, secondo la giurisprudenza amministrativa, anche per le piscine di modeste dimensioni che siano asservite ad edifici a destinazione residenziale (**Cons. Stato, sez. 5, 16 aprile 2014, n. 1951; Cons. Stato, sez. 4, 8 agosto 2006, n. 4780**), anche indipendentemente dal fatto se l'area nella quale insistono sia un'area a destinazione agricola o a destinazione residenziale, purchè abbiano limitata rilevanza sul piano urbanistico e non influiscano negativamente sull'assetto territoriale agricolo (Tar Piemonte, 16 novembre 2009, n. 2552; Tar Veneto, 16 novembre 1998, n. 2069) (**Cass. Pen. Sez. III n. 52835 del 14.02.2016**)

**In senso contrario**, però, il TAR Napoli secondo il quale "la piscina, non è qualificabile come pertinenza in senso urbanistico in ragione della funzione autonoma che è in grado di svolgere rispetto a quella propria dell'edificio al quale accede" (**TAR Campania, Napoli, III, n. 2259 del 09.04.2018; n. 2033 del 30.03.2018; VII n. 1087 del 19.02.2018**).

	<p>Il contrasto – probabilmente – presuppone una diversa valutazione delle caratteristiche dimensionali dell'intervento sottoposto al vaglio del giudice.</p> <p>Inoltre, considerato che per entrambi gli indirizzi un ruolo essenziale è ricoperto dal requisito della “autonoma funzionalità” della piscina (la cui presenza <i>esclude</i> il regime della pertinenzialità) si può affermare che, fermi i limiti dimensionali prescritti dall'art. 6 del D.P.R. 380/2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- se la piscina accede ad un immobile <b>residenziale</b> – e, dunque, si predispone ad essere utilizzata dal solo proprietario come strumento per il miglior godimento della propria proprietà – allora può riconoscersi il regime dell'edilizia libera (</li> <li>- se la piscina accede ad un immobile con una destinazione <i>latu sensu</i> <b>commerciale</b> (albergo; struttura turistico-ricettiva), la stessa inevitabilmente si predispone ad un utilizzo autonomo, che ne <i>esclude</i> la pertinenzialità ed esige l'acquisizione del titolo autorizzatorio (P.d.C. o “SuperSCIA).</li> </ul>
<p><i>Può un Comune ordinare la sospensione dei lavori e/o la demolizione di un'opera assoggettata a CILA ai sensi dell'art. 27 D.P.R. 380/2001?</i></p>	<p><b>SI.</b> Se l'ordine di sospensione e/o demolizione è motivato sulla base della casistica elencata dal secondo comma dell'art. 27 del D.P.R. 380/2001 (<i>irregolarità sostanziale</i>)</p> <p><b>NO.</b> Se l'ordine di sospensione e/o demolizione mira a sanzionare la omessa, incompleta o irregolare compilazione della CILA (<i>irregolarità formale</i>) - Cfr. Cons. Stato Sez. VI n. 2743 del 15.03.2018</p>
<p><i>Può un terzo proporre un'azione giurisdizionale di annullamento della CILA?</i></p>	<p><b>NO.</b> Anche se non ricompresa entro il perimetro dell'art. 19 della L. n. 241/1990, la CILA condivide la natura giuridica della SCIA e, pertanto, è un atto soggettivamente ed oggettivamente privato e, quindi, non autonomamente impugnabile innanzi al TAR.</p>
<p><i>Può un terzo esperire la cd. azione avverso il silenzio ex art. 30 c.p.a. qualora la P.A. non eserciti i relativi poteri di vigilanza rispetto ad un intervento assoggettato a CILA?</i></p>	<p><b>SI.</b> Se viene sollecitato un controllo ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. 380/2001 sulla scorta di una denunciata violazione degli interessi ivi tutelati; peraltro, rispetto alla SCIA l'azione può essere <i>proposta in ogni tempo</i>, non risultando inibiti i poteri repressivi del Comune dai limiti temporali desumibili dal combinato disposto degli artt. 19 e 21 <i>nonies</i> della L. n. 241/1990.</p> <p><b>NO.</b> Se il controllo sollecitato è volto <b>esclusivamente</b> a verificare l'assenza/irregolarità/incompletezza della CILA e/o a far erogare la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 6 bis comma 5 del D.P.R. 380/2001 (<b>carezza di interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.</b>).</p>



	<p><b>...tuttavia...</b></p> <p>Il funzionario che omette di erogare la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 6 bis comma 5 del D.P.R. 380/2001, specie se a seguito di accertata realizzazione del manufatto in assenza di <b>CILA</b> per effetto della segnalazione del terzo, potrebbe essere chiamato a rispondere ai sensi dell'<b>art. 328 c.p. (omissione atti di ufficio)</b>.</p>
<p><i>Intervento assoggettato a CILA realizzato su area di proprietà di terzi. E' possibile, per questi ultimi, invocare i poteri ripristinatori del Comune?</i></p>	<p><b>Secondo T.A.R. Campania Salerno – Sez. II – Sentenza n. 1103 del 26.06.2017 NO.</b></p> <p><b>Ciò in quanto</b> <i>“la (contraria) giurisprudenza in tema di poteri di controllo dell’Amministrazione sulla c.d. “legittimazione all’intervento”, che postula, ai fini inibitori (e ripristinatori), che la stessa Amministrazione disponga effettivamente di detti poteri, il che non è, in ragione della dequotazione dell’intervento (soggetto solo a CILA a termini dell’art. 6-bis del DPR 380/2001) tra quelli sottoposti al regime dell’edilizia libera ... per quanto precede, che l’intervento de quo sia soggetto solo, ricorrendo la mancata presentazione della CILA, al pagamento di una sanzione pecuniaria e non a ripristino, ferma l’inerenza di ulteriori questioni ad ambiti meramente civilistici”.</i></p> <p>Secondo il T.A.R. Salerno, pertanto, l’unica tutela del terzo è quella civilistica (azioni possessorie artt. 1168 e 1170 c.c.; denuncia di nuova opera art. 1171 c.c.; azioni petitorie).</p>
<p><i>Intervento edilizio realizzato su area di proprietà di terzi mediante l'utilizzo di dichiarazioni mendaci sull'assetto proprietario dell'area ove insiste l'intervento.</i></p> <p><i>E' possibile, per i terzi proprietari dell'area interessata dalla realizzazione sine titulo dell'opera, invocare i poteri ripristinatori del Comune?</i></p>	<p><b>NO.</b></p> <p>Se la dichiarazione mendace riguarda un intervento assoggettato a <b>CILA</b> e l’unico »pregiudizio« dell’opera e quello di essere stata realizzata su area di proprietà di terzi; l’esercizio dei poteri repressivi e conformativi di cui all’art. 27 del D.P.R. 380/2001, costituisce la reazione del sistema alla violazione di norme imperative a tutela di determinati interessi pubblici (urbanistica; edilizia; paesaggio; beni culturali e archeologici; demanio e usi civici; assetto idrogeologico). Non costituisce, invece, un mezzo di tutela della proprietà privata.</p> <p><b>SI</b></p> <p>Se la dichiarazione mendace sull’assetto proprietario riguarda un intervento assoggettato a <b>SCIA</b> e/o a <b>P.d.C.</b></p> <p>In tal caso, però, l’esercizio dei repressivi e conformativi costituisce un <i>riflesso indiretto</i> dell’obbligo dell’amministrazione di annullare, in sede di autotutela, il titolo rilasciato e/o formatosi in capo al soggetto non legittimato a conseguirlo ed autore della dichiarazione mendace sull’assetto proprietario.</p> <p>A sua volta, però, il potere di autotutela è assoggettato alle preclusioni temporali e procedurali previste dalla L. n. 241/1990 deve, cioè, essere esercitato entro 18 mesi dalla formazione/rilascio del titolo o, successivamente, solo a seguito di Sentenza passata in giudicata accertante l’avvenuto mendacio (<b>art. 21 nonies comma 2 bis</b>).</p>
	<p><b>DIPENDE.</b></p>

<p>Le "pergotende" rientrano tra gli interventi di edilizia libera di cui all'art. 6 del D.P.R. 380/2001?</p>	<p>Ancorché espressamente richiamate dal nr. 50 del glossario approvato con D.M. 02.03.2018 non esiste una definizione tassonomica di "pergotenda". L'assenza di una «definizione» atta, appunto, a <i>definire</i> le caratteristiche costruttive <i>proprie</i> dell'intervento rende incerta l'applicazione del regime edilizio semplificato. Al riguardo, la Giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che "non è possibile affermare in assoluto che la pergotenda richiede, o non richiede, il titolo edilizio maggiore e assoggettarla, o non assoggettarla, alla relativa sanzione senza considerare nello specifico come essa è realizzata (Cons. Stato Sez. VI n. 2701 del 07.05.2018; in termini Cons. Stato Sez. VI n. 2715 del 07.05.2018).</p>
<p>Gli impianti serricoli rientrano tra gli interventi di edilizia libera di cui all'art. 6 del D.P.R. 380/2001?</p>	<p><b>SI.</b> Solo se rispettano il requisito della "mobilità" e "stagionalità" espressamente prescritti dall'art. 6 comma 1 lett. e). In tal caso, sono contemplati anche dalla Tabella A allegata al D.P.R. 31/2017 (punto A.19). <b>NO.</b> Se la tipologia di impianto (per dimensioni, estensione, caratteristiche costruttive) è destinato ad un utilizzo continuativo. Al riguardo, è stato recentemente affermato che "...la costruzione di serre di grandi dimensioni costituite da tubi ed intelaiature metallici interrati su cui vengono stesi teloni di plastica, destinate a far fronte a esigenze continuative connesse con la coltivazione ortofrutticola, è assoggettata a concessione edilizia, in quanto opera destinata ad alterare in modo duraturo l'assetto urbanistico-ambientale" (TAR Piemonte Sez. II n.1351 del 12.12.2017 ; in termini Cons. Stato, sez. VI, n. 3247 08.06.2000).</p>
<p>Quali conseguenze vi sono nel caso di omessa presentazione della CIL di cui all' art. 6 comma 1 lett. e-bis.</p>	<p><b>NON</b> è prevista alcuna specifica sanzione per la omessa presentazione della CIL. Tuttavia, in sua assenza, l'autore non ha strumenti per dimostrare la temporaneità dell'opera e, soprattutto, il rispetto del termine di permanenza 90 giorni individuato dal legislatore quale condizione per ricomprendere l'intervento nell'edilizia libera.</p>
<p>L'estensione del catalogo delle opere assoggettate a CILA e/o ricomprese nell'edilizia libera ha effetto sui procedimenti sanzionatori in corso e riguardanti opere/interventi <b>prima</b> assoggettati a permesso di costruire</p>	<p><b>SI</b>, nel senso di estendere la normativa sopravvenuta più favorevole. Al riguardo, afferma il Consiglio di Stato che " nel diritto delle sanzioni è principio generale e notorio, e come tale non richiede puntuali citazioni, che non si possano subire conseguenze sfavorevoli per un comportamento in ipotesi illecito nel momento in cui è stato realizzato, che più non lo sia quando si tratti di applicare le sanzioni stesse" Cons. Stato Sez. VI n. 2701 del 07.05.2018; in termini Cons. Stato Sez. VI n. 2715 del 07.05.2018).</p>