METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
ISSN 3103-7305
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

NOTA A SENTENZA • EDILIZIA E URBANISTICA
Anno I (Vol. 1), Fasc. 2 (2026) • Art. 4577 • pp. 1–9 • §§ 1–15

Dichiarazione di inefficacia della CILA: soccorso obbligatorio

English Edition Title: Municipal Invalidation of Sworn Notices of Commencement of Works (CILA) and Remedial Relief

Giovanni Ercole Moscarini [Co-Direttore Scientifico & Editore]
Avvocato del Foro di Roma
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/giovanni-ercole-moscarini/

Pubblicato il: 30 Set 2026 • Contributo sottoposto a revisione scientifica • Testo integrale: pp. 1–9 (§§ 1–15)

ABSTRACT SCIENTIFICO
La pronuncia del Consiglio di Stato affronta la qualificazione giuridica degli atti comunali che attestano l'inefficacia della comunicazione di inizio lavori asseverata. Superando la tesi dell'avviso meramente informativo privo di lesività autonoma, il Collegio afferma la natura autoritativa e la diretta impugnabilità dell'atto che paralizza l'attività edilizia e preclude le agevolazioni fiscali. In sede procedimentale, la decisione sancisce l'illegittimità del diniego fondato su carenze documentali qualora la pubblica amministrazione abbia omesso di attivare il soccorso istruttorio previsto dall'articolo 6 della legge n. 241 del 1990.

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
G. E. Moscarini, Dichiarazione di inefficacia della CILA: soccorso obbligatorio, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 2, 30 settembre 2026, art. 4577, pp. 1–9, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/09/30/cila-inefficacia-comune-impugnabilita-soccorso-istruttorio-consiglio-stato-1651-2025/.

OSCOLA: Giovanni Ercole Moscarini, 'Dichiarazione di inefficacia della CILA: soccorso obbligatorio' (2026) 1(2) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 4577, 1–9 <https://www.metodogiuridico.it/2026/09/30/cila-inefficacia-comune-impugnabilita-soccorso-istruttorio-consiglio-stato-1651-2025/> accessed 14 November 2026.

Record OAI-PMH:	`oai:metodogiuridico.it:post/4577 (OpenAIRE / DOAJ / BASE)`
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/09/30/cila-inefficacia-comune-impugnabilita-soccorso-istruttorio-consiglio-stato-1651-2025/
AEA JEL Codes:	K23 (Diritto amministrativo e settori regolati); R52 (Governo del territorio, urbanistica ed edilizia); K11 (Diritto della proprietà e diritti reali)
EuroVoc (UE):	MT 2846 urbanistica e edilizia • urbanistica [4619]; norme per l'edilizia [3134]
ECLI Pronunce:	`ECLI:IT:CDS:2025:1651SENT • ECLI:IT:CDS:2021:3275SENT`

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Giovanni Ercole Moscarini. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Dichiarazione di inefficacia della CILA: soccorso obbligatorio

La qualificazione dell'arresto municipale tra lesività autoritativa e obbligo di preventiva interlocuzione nel Consiglio di Stato n. 1651/2025

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo & Edilizia e Urbanistica 30 Settembre 2026

Lettura 9 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 30 settembre 2026: Il Consiglio di Stato definisce la natura giuridica delle contestazioni municipali alle comunicazioni asseverate, sancendo la lesività diretta della determinazione ostativa e la doverosità del soccorso istruttorio per irregolarità formali.

Abstract (Italiano)

La pronuncia del Consiglio di Stato affronta la qualificazione giuridica degli atti comunali che attestano l'inefficacia della comunicazione di inizio lavori asseverata. Superando la tesi dell'avviso meramente informativo privo di lesività autonoma, il Collegio afferma la natura autoritativa e la diretta impugnabilità dell'atto che paralizza l'attività edilizia e preclude le agevolazioni fiscali. In sede procedimentale, la decisione sancisce l'illegittimità del diniego fondato su carenze documentali qualora la pubblica amministrazione abbia omesso di attivare il soccorso istruttorio previsto dall'articolo 6 della legge n. 241 del 1990.

Abstract (English)

The Council of State clarifies the legal nature of municipal decisions declaring certified notifications of commencement of works (CILA) ineffective. Overcoming the traditional view that considered such notices mere non-binding informational acts, the court recognizes their authoritative impact and immediate appealability before administrative judges, particularly when halting ongoing construction and causing the loss of tax credits. Procedurally, the ruling establishes that rejecting a notification for documentary defects without prior recourse to the general duty of procedural cooperation under Article 6 of Law 241/1990 is unlawful.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Punti Chiave dell'Analisi

- **Lesività e impugnabilità:** L'atto con cui il Comune attesta l'inefficacia o l'improcedibilità della CILA costituisce provvedimento autoritativo lesivo, direttamente impugnabile con azione di annullamento.
- **Incidenza sui benefici fiscali:** L'interesse al ricorso è attuale e concreto in presenza di titoli agevolati, nei quali l'arresto municipale comporta la decadenza dalle detrazioni fiscali.
- **Obbligo di soccorso istruttorio:** A fronte di discrasie grafiche o carenze documentali integrabili, la pubblica amministrazione deve attivare il soccorso istruttorio ex art. 6 della legge n. 241 del 1990 prima di inibire i lavori.
- **Potere di vigilanza ordinario:** Resta integro il potere sanzionatorio del Comune ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380 del 2001 contro interventi totalmente abusivi o sottratti all'edilizia libera.

Massima Redazionale / Principio di Diritto

Gli atti con cui i Comuni dichiarano l'inefficacia, l'irricevibilità o dispongono l'archiviazione delle comunicazioni di inizio lavori asseverate (CILA), sebbene espressivi di poteri non formalmente tipizzati dall'ordinamento edilizio, sono dotati di immediata carica lesiva e risultano autonomamente impugnabili dinanzi al giudice amministrativo in quanto impediscono la prosecuzione delle opere e precludono l'accesso ai benefici fiscali. Qualora le contestazioni comunali investano profili prettamente documentali o discrasie grafiche rispetto ai titoli originari, l'amministrazione è tenuta, in ossequio ai principi di leale collaborazione e buona fede, ad attivare il soccorso istruttorio di cui all'art. 6 della legge n. 241 del 1990, la cui omissione vizia di illegittimità l'atto di inefficacia.

01. Il quadro normativo dell'attività edilizia asseverata

L'assetto sistematico del **diritto dell'edilizia** ha conosciuto una radicale evoluzione a seguito dell'inserimento dell'**articolo 6-bis** nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per effetto del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222. Con tale riforma, il legislatore ha configurato la **comunicazione di inizio**

lavori asseverata (CILA) quale istituto a carattere generale e residuale, deputato a disciplinare tutti gli **interventi edilizi** non riconducibili all'attività totalmente libera ex articolo 6, non assoggettati a **segnalazione certificata di inizio attività** ai sensi dell'articolo 22 e non subordinati al rilascio del preventivo **permesso di costruire** ex articolo 10 del medesimo testo unico. Tale vocazione residuale ha condotto a ricomprendere nell'alveo della CILA opere edilizie dotate di notevole consistenza economica e funzionale, estendendo l'area della semplificazione a fattispecie complesse.

Sotto il profilo dogmatico, la CILA si colloca in una posizione mediana tra l'**edilizia libera** pura e la **SCIA**, condividendo con quest'ultima la natura di strumento di liberalizzazione delle attività private. Come chiarito dal Consiglio di Stato nel parere reso dalla Commissione speciale il 4 agosto 2016, n. 1784, l'attività soggetta a CILA è intrinsecamente libera e si fonda sul modello **norma-fatto-effetto**: l'effetto abilitativo non scaturisce da un'autorizzazione amministrativa o da un **titolo tacito**, bensì deriva direttamente dalla legge all'atto della trasmissione dell'asseverazione redatta da un **tecnico abilitato**. Diversamente dalla disciplina dettata per la SCIA dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il modulo asseverato non prevede una fase di **controllo sistematico** doveroso entro termini perentori, preordinato all'adozione di formali provvedimenti inibitori o ripristinatori.

La funzione precipua della comunicazione asseverata consiste nel rendere edotta l'**amministrazione comunale** dell'avvio delle opere, affinché l'ente possa esercitare i propri poteri di **vigilanza urbanistica** e riscontrare l'impatto sul territorio. La verifica della legittimità dei manufatti e della loro destinazione urbanistica assume un rilievo centrale nella prassi applicativa, come già approfondito nelle analisi relative alla disciplina dei manufatti precari in zona agricola e inefficacia della CILA. In tale contesto operativo, l'assenza di un modulo procedimentale tipizzato per il vaglio preventivo ha indotto molti Comuni ad adottare atti di rigetto o improcedibilità. Si pone pertanto il problema di accertare se la formale **dichiarazione di inefficacia della CILA** costituisca un provvedimento autoritativo lesivo o un mero avviso endoprocedimentale privo di effetti conformativi diretti, questione al centro della sentenza del Consiglio di Stato 18 febbraio 2025, n. 1651[1].

02. Il contrasto giurisprudenziale sulla natura dell'atto di inefficacia

La qualificazione delle determinazioni municipali di contrasto alla comunicazione asseverata ha registrato una marcata divergenza interpretativa nella giurisprudenza amministrativa. Un primo e

radicato indirizzo ricostruttivo sostiene la natura meramente informativa e non provvedimentale dell'atto comunale. Tale impostazione trae fondamento dall'insegnamento espresso dal Consiglio di Stato nella sentenza 23 aprile 2021, n. 3275[2] in tema di tutele del terzo, ove si è evidenziato che la CILA, quale atto del privato, non dà vita a un **provvedimento tacito**; ne discende che l'**azione di annullamento** risulterebbe inconfigurabile sotto il profilo ontologico per inesistenza di un atto amministrativo impugnabile.

Nel medesimo solco interpretativo si inserisce la pronuncia del TAR Campania, Napoli, 13 febbraio 2026, n. 1073[3], secondo cui l'atto di rigetto, archiviazione o improcedibilità della CILA si risolve in un **semplice avviso** privo di esecutorietà e di forza inibitoria. I giudici partenopei ritengono che l'**interesse a ricorrere** non sorga al momento della reiezione della comunicazione, ma divenga attuale solo allorché l'ente locale eserciti i poteri repressivi e sanzionatori tipizzati dall'articolo 27 del D.P.R. n. 380 del 2001, mediante l'adozione di un'**ordinanza di demolizione** o di riduzione in pristino. L'impugnazione immediata della nota municipale risulterebbe dunque inammissibile per carenza di lesività attuale.

A tale prospettiva si oppone un differente orientamento, affermato dal TAR Sicilia, Palermo, nella sentenza 22 gennaio 2026, n. 248[4], il quale qualifica i provvedimenti municipali di diniego della CILA come atti nulli ai sensi dell'articolo 21-septies della legge n. 241 del 1990 per **difetto assoluto di attribuzione**. Non disponendo il Comune di un potere inibitorio preventivo legislativamente tipizzato, l'atto emanato integrerebbe una **carenza di potere** in astratto; ciò nondimeno, la pronuncia riconosce l'impugnabilità del diniego a fini di accertamento per impedire che il rapporto permanga in una zona d'ombra pregiudizievole per il privato. La complessa dialettica ha reso evidente come la **dichiarazione di inefficacia della CILA** necessitasse di una sistemazione nomofilattica capace di conciliare la legalità dell'azione amministrativa con la pienezza delle tutele giurisdizionali.

PROFILO QUALIFICATIVO	TESI DEL MERO AVVISO INFORMATIVO	TESI DELL'ATTO AUTORITATIVO LESIVO
Natura Giuridica	Semplice comunicazione ricognitiva priva di forza autoritativa ed esecutoria.	Provvedimento atipico incidente unilateralmente sulla facoltà di edificare.
Ammissibilità Ricorso	INAMMISSIBILE PER CARENZA INTERESSE	IMMEDIATAMENTE IMPUGNABILE
Garanzie di Procedimento	Controllo eventuale rimandato alla fase repressiva e sanzionatoria ex art. 27.	Obbligo di soccorso istruttorio e leale collaborazione ex art. 6 L. 241/1990.

03. La vicenda processuale e la decisione del Consiglio di Stato

La controversia esaminata dal Consiglio di Stato e definita con la sentenza 18 febbraio 2025, n. 1651[1] trae origine dalla presentazione, nel dicembre 2021, di una CILA asseverata per interventi di efficienza energetica nell'ambito del regime speciale del **Superbonus** (CILAS), disciplinato dall'articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. A distanza di oltre due anni dalla comunicazione, nel marzo del 2024, il Comune intimato notificava ai proprietari un atto con cui dichiarava l'inefficacia della pratica. A fondamento dell'arresto procedimentale, l'amministrazione eccepiva presunte discrasie tra gli **elaborati grafici** depositati e il **titolo edilizio originario** antecedente al 1967, oltre all'omessa produzione dell'espresso consenso di un comproprietario dell'immobile.

I cittadini ricorrenti impugnavano la determinazione dinanzi al TAR per la Campania, lamentando il decorso dei termini di controllo, la violazione delle garanzie di partecipazione e, in via assorbente, la violazione dell'articolo 6 della legge n. 241 del 1990 per omessa attivazione del **soccorso istruttorio** a fronte di irregolarità meramente documentali. Il giudice di primo grado dichiarava il ricorso inammissibile per carenza di lesività immediata, ritenendo che l'atto costituisse una mera comunicazione informativa priva di portata provvedimentale e incapace di produrre un vulnus diretto nella sfera giuridica dei destinatari.

Proposto appello dagli istanti, il Consiglio di Stato ha accolto il gravame riformando integralmente la sentenza di prime cure. Il Supremo Consesso ha statuito che la formale **dichiarazione di inefficacia**

della CILA integra un provvedimento autoritativo lesivo allorché impedisce la continuazione delle opere e determina la perdita delle agevolazioni tributarie soggette a scadenze perentorie. Riconosciuta l'ammissibilità dell'azione di annullamento, i giudici di palazzo Spada hanno scrutinato il merito della pretesa, sancendo l'illegittimità dell'operato municipale per non aver invitato il privato alla regolarizzazione della documentazione tecnica.

> « La determinazione comunale che arresta la comunicazione asseverata non è un mero avviso innocuo ma un atto autoritativo che vincola l'amministrazione al dovere generale di soccorso istruttorio. »

04. La lesività dell'arresto procedimentale e l'obbligo di soccorso istruttorio

Il fondamento logico-giuridico della sentenza n. 1651 del 2025 risiede nell'affermazione del principio di **effettività della tutela giurisdizionale** di cui agli articoli 24 e 113 della Costituzione. Il Collegio evidenzia che le declaratorie municipali di inefficacia o improcedibilità, quantunque espressione di poteri non analiticamente tipizzati dal legislatore statale, assumono una consistenza imperativa che vincola la realtà fattuale. L'intimazione comunale paralizza il cantiere ed espone l'amministrato al concreto rischio di sanzioni per **abuso edilizio** qualora i lavori vengano proseguiti, configurando una lesione attuale, immediata e non meramente potenziale dell'interesse legittimo oppositivo e pretensivo.

Tale carica lesiva si manifesta con insuperabile evidenza nelle fattispecie di interventi agevolati, quali le asseverazioni propedeutiche al **Superbonus fiscale** ex articolo 119, commi 13-ter e 13-quater, del decreto-legge n. 34 del 2020. In questi contesti, la contestazione della regolarità della CILA provoca la decadenza dalle **detrazioni tributarie** e la perdita irrevocabile degli incentivi connessi al compimento dei lavori entro finestre temporali rigide. Costringere il cittadino ad attendere un'eventuale ordinanza di demolizione per censurare le determinazioni del Comune significherebbe negare la tutela contro gli atti autoritativi della pubblica amministrazione, relegando il privato a una condizione di perenne soggezione.

Sotto il profilo procedimentale, il Consiglio di Stato statuisce che l'amministrazione non può emanare un provvedimento ostativo a fronte di difetti documentali senza prima esperire il **soccorso istruttorio** contemplato dall'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge n. 241 del 1990. Quale espressione dei principi di **buona fede e leale collaborazione**, il soccorso istruttorio costituisce un istituto di portata generale, pienamente operante nei procedimenti non comparativi privi di esigenze di parità concorrenziale. Riscontrata la natura prettamente formale delle censure sollevate dall'ente locale, l'omessa instaurazione del contraddittorio rende la **dichiarazione di inefficacia della CILA** irrimediabilmente illegittima per vizio di istruttoria e violazione delle garanzie difensive.

05. Profili critici e ricadute operative nell'attività di vigilanza edilizia

L'approdo interpretativo del Consiglio di Stato ricompone un equilibrio virtuoso tra la semplificazione dell'**attività edilizia asseverata** e l'irrinunciabile presidio di legalità dell'azione pubblica. La trasformazione della CILA in titolo residuale generale non può tramutarsi in una trappola per il cittadino, costretto ad assumere su di sé il rischio di discipline tecniche stratificate senza disporre di momenti di consolidamento della propria posizione. Riconoscere natura autoritativa alle contestazioni municipali consente di assoggettare l'operato degli enti al sindacato di legittimità, evitando che si affermino prassi di diniego sommario prive di adeguate garanzie motivazionali.

Tale ricostruzione non indebolisce i poteri di **repressione degli abusi edilizi** attribuiti all'ente locale dall'articolo 27 del D.P.R. n. 380 del 2001. Qualora l'intervento contemplato dalla CILA sia ontologicamente incompatibile con la fattispecie asseverata, richieda il permesso di costruire o risulti difforme dalle previsioni dello **strumento urbanistico**, l'amministrazione conserva intatto il potere di sanzionare l'abuso mediante l'ordine di demolizione. Ciò che la sentenza n. 1651 del 2025 preclude è l'utilizzo di declaratorie atipiche di inefficacia per troncare unilateralmente interventi suscettibili di regolarizzazione attraverso chiarimenti grafici o integrazioni documentali.

In prospettiva applicativa, ne consegue che la **dichiarazione di inefficacia della CILA** deve rappresentare l'esito finale di un percorso di confronto procedimentale trasparente e collaborativo. Gli uffici tecnici municipali hanno l'onere di interloquire con il professionista asseveratore, assegnando un termine congruo per sanare le carenze documentali prima di assumere determinazioni ostative. In difetto di tale preventiva fase di soccorso istruttorio, l'atto comunale è destinato all'annullamento

giurisdizionale, esponendo l'amministrazione alle conseguenze risarcitorie per l'ingiustificato blocco delle attività costruttive.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 — Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, con particolare riguardo agli articoli 6, 6-bis, 10, 22 e 27.

Legge 7 agosto 1990, n. 241 — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, con riferimento agli articoli 6, 19 e 21-septies.

Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 222 — Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi.

Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 — Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, con particolare riguardo all'articolo 119 in tema di incentivi per efficientamento energetico e CILAS.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sentenza 18 febbraio 2025, n. 1651** — Gli atti con cui i Comuni dichiarano l'inefficacia della CILA sono dotati di immediata lesività e impugnabili, risultando illegittimi se adottati per difetti documentali senza preventiva attivazione del soccorso istruttorio. Esito: accoglie. Punto: 6.2.
2. **Consiglio di Stato, Sentenza 23 aprile 2021, n. 3275** — La comunicazione di inizio lavori asseverata ha natura non provvedimentale quale atto privato liberalizzato e non è direttamente impugnabile dal terzo, il quale può solo sollecitare le verifiche ed agire contro il silenzio. Esito: respinge. Punto: 4.1.
3. **TAR Campania, Napoli, Sentenza 13 febbraio 2026, n. 1073** — La nota municipale che respinge o dichiara improcedibile la CILA costituisce un semplice avviso privo di valore provvedimentale ed esecutorietà, rendendo il ricorso inammissibile fino all'adozione dell'atto repressivo. Esito: inammissibile. Punto: 3.

4. **TAR Sicilia, Palermo, Sentenza 22 gennaio 2026, n. 248** — I provvedimenti comunali di diniego, rigetto o archiviazione della CILA sono nulli per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21-septies L. 241/1990 ma comunque impugnabili a fini di accertamento per rimuovere l'incertezza. Esito: accoglie. Punto: 5.

Giovanni Ercole Moscarini

Avvocato del Foro di Roma

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.