

# Interventi edilizi: CILA inefficace senza stato legittimo

*Il TAR Campania (sentenza n. 6190/2025) ribadisce che la CILA non può essere utilizzata per lavori su immobili abusivi o con condono pendente, confermando i poteri del Comune di dichiararne l'inefficacia.*

di [Gianluca Oreto](#) – 30.09.2025

È possibile presentare una comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) su un immobile privo di [stato legittimo](#)? Lo strumento semplificato previsto all'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) può essere utilizzato quando sull'edificio pende un'istanza di condono edilizio non ancora definita? E, soprattutto, in tali circostanze il Comune ha il potere di dichiarare l'inefficacia della CILA?

## Interventi edilizi, stato legittimo e CILA inefficace: la giurisprudenza amministrativa

Potrà sembrare strano, ma rispondere a queste domande non è affatto banale. Vuoi perché sulla CILA non è prevista alcuna forma di controllo strutturato da parte della P.A. o perché la stessa si configura come una comunicazione meramente informativa, volta a rendere noto l'avvio dei lavori da parte del privato, su questa tipologia di titolo abilitativo (perché di questo si tratta), si è sempre fatta molta confusione.

Come spesso accade, quindi, è stata la giustizia amministrativa a fornire le risposte più interessanti. Si vedano ad esempio:

- Consiglio di Stato: sentenza n. 1651 del 25 febbraio 2025; parere n. 267 del 31 marzo 2025; sentenza n. 6322 del 17 luglio 2025;
- TAR Calabria: sentenza n. 2052 del 29 novembre 2018;
- TAR Campania: sentenza n. 2627 del 10 ottobre 2022; sentenza n. 3312 del 22 maggio 2024;
- TAR Lazio: sentenza n. 11155 del 20 settembre 2019; sentenza n. 9474 del 19 maggio 2025;
- TAR Lombardia: sentenza n. 642 del 24 febbraio 2022.

La giurisprudenza si arricchisce di un nuovo intervento da parte del TAR Campania che, con la sentenza n. 6190 del 15 settembre 2025 ha fornito una importante risposta in merito al rapporto tra CILA e stato legittimo di un immobile.

## Considerazioni preliminari

Preliminarmente, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, del Testo Unico Edilizia, lo "stato legittimo" è una verifica documentale che consente di ricostruire la storia progettuale di un immobile o di una unità immobiliare. Una volta ricostruito documentalmente lo stato legittimo – sul quale è in corso un [conflitto tra giustizia amministrativa e MIT](#) relativo all'utilizzo dell'ultimo titolo edilizio – occorre verificare (tramite sopralluogo) che questo corrisponda con lo stato dei luoghi.

Nel caso vi sia piena corrispondenza, si può dire che l'immobile o l'unità immobiliare "possiedono" lo stato legittimo. Nel caso, invece, ci siano delle differenze, occorre verificare se queste rientrano:

- tra le tolleranze di cui all'art. 34-bis del TUE;
- tra i nuovi casi particolari (ante '77 e agibilità sanante) di cui all'art. 34-ter del TUE;
- tra le difformità sanabili utilizzando uno dei due accertamenti di conformità di cui agli artt. 36 (sanatoria ordinaria degli abusi totali) e 36-bis (sanatoria semplificata delle parziali difformità e variazioni essenziali) del TUE.

Ciò premesso, la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato hanno fornito alcuni spunti utili sull'argomento.

La Cassazione:

- con la sentenza n. 29984 del 9 luglio 2019 ha chiarito che qualsiasi intervento effettuato su una costruzione realizzata abusivamente, ancorché l'abuso non sia stato represso, costituisce ripresa dell'attività criminosa originaria, integrante un nuovo reato edilizio;
- con la sentenza n. 47697 del 29 novembre 2023 ha confermato che non possono ritenersi lecite, ancorché non richiedenti autorizzazione o fornite di un formale titolo autorizzatorio, le opere che,

seppur autonomamente e astrattamente qualificabili come interventi privi di rilevanza penale, siano realizzate in prosecuzione di precedenti illeciti edilizi mai previamente sanati o condonati.

Secondo il Consiglio di Stato (sentenza n. 188 del 11 gennaio 2022):

- gli interventi edilizi, di qualunque tipo, anche di manutenzione straordinaria o risanamento conservativo, realizzati su immobili abusivi non condonati, ripetono le caratteristiche di abusività dell'opera principale alla quale accedono;
- non è consentita la prosecuzione dei lavori di completamento su opere abusive, sino all'eventuale intervento della sanatoria e le opere di completamento realizzate in spregio a tale principio devono essere oggetto di riduzione in pristino.

### **Interventi edilizi, stato legittimo e CILA inefficace: la sentenza del TAR Campania**

Il caso deciso dal TAR Campania con la sentenza n. 6190/2025 riguarda un immobile alberghiero sul quale era stata presentata una CILA per la realizzazione di una tettoia bioclimatica a lamelle orientabili, da collocare sul terrazzo dell'ultimo piano.

Il Comune aveva dichiarato l'inefficacia della comunicazione, motivando la decisione con la presenza di abusi edilizi pregressi, già oggetto di istanza di condono (terzo condono edilizio di cui alla Legge n. 326/2003) sulla quale era stato emesso il preavviso di diniego.

Secondo l'amministrazione, il presupposto imprescindibile per la validità di una CILA è la legittimità dello stato dei luoghi, condizione mancante nel caso concreto.

La società ricorrente ha, però, contestato dinanzi al TAR il provvedimento sostenendo che:

1. l'immobile era stato in gran parte realizzato con titoli regolari e solo poche porzioni risultavano abusive;
2. la CILA non riguardava le opere oggetto di condono né le parti non legittimate;
3. il Comune si era contraddetto, avendo in passato autorizzato interventi più rilevanti;
4. anche qualora vi fossero abusi, l'amministrazione avrebbe dovuto applicare le sanzioni previste dal d.P.R. 380/2001, non dichiarare l'inefficacia della CILA.

### **Principi espressi dalla sentenza**

Il TAR Campania ha respinto il ricorso, richiamando tre principi consolidati.

#### **1. Blocco degli interventi dopo la domanda di condono**

Dopo la presentazione dell'istanza di condono, non è consentita alcuna attività edilizia sull'immobile abusivo (art. 35 L. 47/1985), a prescindere dalla qualificazione delle opere. Anche gli interventi apparentemente minori (manutenzione, restauro, ristrutturazione) sono considerati prosecuzione dell'attività abusiva e quindi sanzionabili.

L'unica eccezione è prevista dall'art. 35, comma 13, della stessa legge, che consente, decorsi 120 giorni dalla presentazione della domanda e dopo il pagamento della seconda rata dell'oblazione, di completare sotto la propria responsabilità le opere non comprese tra quelle insanabili (artt. 31 e 33 L. 47/1985). In tal caso l'interessato deve notificare al Comune l'intenzione di procedere, allegando perizia giurata o documentazione con data certa sullo stato dei lavori abusivi, e attendere almeno 30 giorni dalla notificazione prima di iniziare. Si tratta, dunque, di una procedura speciale, vincolata a condizioni precise e limitata al completamento delle opere già oggetto di sanatoria.

Il TAR conferma che *"Successivamente alla presentazione della domanda di condono edilizio e prima che quest'ultima sia decisa, il proprietario non può effettuare alcun lavoro di completamento o ampliamento dell'immobile abusivo, valendo il principio in forza del quale è la prosecuzione in sé dei lavori ad essere preclusa, a prescindere dal regime edilizio a tali opere applicabile, anche in termini di trattamento sanzionatorio. Pertanto, le ulteriori opere eseguite dopo la presentazione dell'istanza di condono - ancorché interne, pertinentziali o di ridotto impatto urbanistico, oppure astrattamente riconducibili alle categorie della manutenzione ordinaria/straordinaria, del restauro e/o del risanamento conservativo, o della ristrutturazione edilizia - devono dirsi abusive e in prosecuzione dell'indebita attività edilizia pregressa, ripetendo le caratteristiche di illiceità dell'opera principale cui ineriscono strutturalmente, con conseguente*

*obbligo dell'amministrazione comunale di ordinarne la demolizione ai sensi degli artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380/2001".*

## **2. Unitarietà dell'organismo edilizio**

Non è possibile isolare una porzione dell'immobile ritenendola autonoma e legittima: l'edificio va considerato nella sua globalità. La presenza di abusi su una parte si riflette sull'intero fabbricato.

Tuttavia, occorre tener conto della novità introdotta dal Salva Casa (D.L. n. 69/2024 convertito in Legge n. 105/2024), che ha aggiunto all'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia il comma 1-ter. La disposizione stabilisce che:

*"Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso."*

In altre parole, mentre resta fermo il principio di unitarietà dell'organismo edilizio per gli interventi che riguardano il fabbricato nella sua interezza, la legge ha introdotto una distinzione significativa tra parti comuni di edifici plurifamiliari e unità immobiliari private:

- per i lavori sulle unità, eventuali abusi sulle parti comuni non impediscono di dimostrarne lo stato legittimo;
- per i lavori sull'intero edificio, non rilevano le difformità interne alle singole unità.

Questa eccezione attenua, ma non elimina, il principio di propagazione dell'abuso: la distinzione opera solo tra comune e privato, non tra diverse porzioni di una stessa unità o di un medesimo corpo edilizio.

## **3. Inefficacia della CILA**

L'amministrazione può dichiarare l'inefficacia della CILA se presentata per opere che non rientrano nell'ambito tipico dell'art. 6-bis del d.P.R. 380/2001. La CILA non è un titolo edilizio "pieno", ma una comunicazione utilizzabile solo per interventi minori e su immobili legittimi; resta ferma la possibilità per il Comune di esercitare i poteri sanzionatori ex artt. 27 e 31 TUE.

Diversamente da quanto sostenuto in ricorso, il TAR ha ritenuto infondate le censure contro la dichiarazione di inefficacia della CILA, chiarendo che l'art. 6-bis del d.P.R. 380/2001 consente all'amministrazione di verificare che la comunicazione sia usata solo per interventi effettivamente rientranti nella fattispecie legale (opere non soggette a permesso di costruire o SCIA) e comunque conformi alla normativa vigente. Il Comune mantiene quindi i poteri repressivi e sanzionatori per contrastare eventuali abusi edilizi.

## **Quadro normativo di riferimento**

Il tema trattato dal TAR Campania si colloca all'intersezione tra più disposizioni fondamentali del Testo Unico Edilizia e della legislazione speciale in materia di condono:

- art. 6-bis d.P.R. 380/2001: disciplina la CILA come regime semplificato per interventi edilizi minori, soggetto a mera comunicazione con asseverazione del tecnico, senza produzione di un titolo abilitativo espresso;
- art. 9-bis d.P.R. 380/2001: definisce lo stato legittimo dell'immobile, oggi arricchito dal comma 1-ter introdotto dal Salva Casa (D.L. n. 69/2024, conv. in L. n. 105/2024), che distingue tra parti comuni e parti private;
- artt. 27 e 31 d.P.R. 380/2001: prevedono i poteri repressivi e sanzionatori del Comune, incluso l'ordine di demolizione delle opere abusive;
- art. 35 L. 47/1985: disciplina le conseguenze della presentazione della domanda di condono edilizio, vietando la prosecuzione dei lavori, salvo l'eccezione del completamento regolato dal comma 13.

Il quadro normativo, integrato dalla giurisprudenza costante di Cassazione, Consiglio di Stato e TAR, conferma che la CILA non può essere considerata uno strumento di sanatoria né un titolo autonomo per legittimare interventi su immobili privi di stato legittimo.

## **Analisi tecnica**

La sentenza chiarisce un punto centrale: la CILA non vive in autonomia. La sua validità presuppone la legittimità dell'immobile su cui insiste, perché la comunicazione non ha la forza di sanare difformità pregresse. In mancanza di stato legittimo, qualsiasi CILA è destinata a essere dichiarata inefficace.

Sul piano tecnico-operativo, questo principio ha riflessi immediati per i professionisti:

- la verifica preliminare dello stato legittimo diventa passaggio obbligato prima di predisporre una CILA (come per qualsiasi altro titolo edilizio);
- la pendenza di un condono edilizio sospende qualsiasi possibilità di intervento, anche se di modesta entità, a meno che non ricorrano le condizioni specifiche dell'art. 35, comma 13 L. 47/1985;
- la valutazione unitaria dell'immobile impedisce di isolare singole porzioni per giustificare interventi, salvo l'eccezione introdotta dal Salva Casa per la distinzione tra unità private e parti comuni.

Il TAR riafferma, inoltre, che il Comune, pur non esercitando un controllo preventivo sulla CILA, conserva un potere pieno di verifica e repressione. La dichiarazione di inefficacia rappresenta la logica conseguenza dell'utilizzo improprio dello strumento.

## **Conclusioni operative**

In conclusione, nel caso di specie il TAR Campania ha respinto il ricorso e confermato la legittimità del provvedimento comunale di dichiarazione di inefficacia della CILA.

Dal punto di vista operativo, emergono alcune indicazioni chiare:

- CILA e stato legittimo: la comunicazione è utilizzabile solo su immobili pienamente legittimi. In presenza di abusi o condoni pendenti, il Comune può dichiararne l'inefficacia;
- condono e blocco degli interventi: dopo la presentazione dell'istanza di condono, ogni intervento è precluso, salvo la procedura speciale del completamento prevista dall'art. 35, comma 13, L. 47/1985;
- unità e parti comuni: resta valido il principio di unitarietà dell'organismo edilizio, salvo la deroga introdotta dal Salva Casa che separa le difformità comuni da quelle private;
- ruolo del Comune: l'amministrazione conserva i poteri repressivi e sanzionatori ex artt. 27 e 31 TUE, anche in relazione alla CILA, che non costituisce un titolo "pieno" ma solo una comunicazione.

In definitiva, la sentenza ribadisce che la CILA non può essere utilizzata come scorciatoia per eludere la verifica dello stato legittimo, e che i tecnici devono assumere un approccio rigoroso di analisi preliminare, pena l'inefficacia degli atti presentati e l'attivazione dei poteri repressivi da parte dei Comuni.

Considerazione conclusiva personale: la CILA è uno di quei titoli che dovrà sparire dal futuro testo unico edilizia. Tu che ne pensi? scrivimi a [redazione@lavoripubblici.it](mailto:redazione@lavoripubblici.it) e fammi conoscere il tuo punto di vista.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*