

CILA e abusi edilizi: il TAR bocchia le regolarizzazioni “parziali” e rafforza il ruolo dello stato legittimo

Non è possibile correggere un abuso intervenendo su singole difformità: la conformità deve essere integrale e verificata prima di qualsiasi intervento, anche dichiarativo

di [Redazione tecnica](#) – 05.05.2026

Si può davvero “correggere” un abuso intervenendo, tramite CILA, solo su una parte dell’immobile? Oppure, quando la trasformazione è complessiva, serve necessariamente tornare indietro fino all’ultimo titolo che documenta lo stato legittimo?

Nella disciplina edilizia, il concetto di **stato legittimo** è passato da criterio ricostruttivo utilizzato nei contenziosi a vero e proprio **presupposto operativo** dell’attività edilizia per cui non si tratta più soltanto di individuare “a posteriori” la regolarità di un immobile, ma di **verificare “a monte”** se esistono le condizioni per poter intervenire, anche con strumenti dichiarativi come **CILA** e **SCIA**.

Su questo terreno si inserisce la **sentenza del TAR Lombardia, sez. Milano, 22 aprile 2026, n. 1863**, affrontando un caso interessante: il tentativo di ricondurre un immobile entro lo stato legittimo attraverso **interventi selettivi**, formalmente corretti ma sostanzialmente incompleti.

Il giudice amministrativo, con una motivazione lineare ma molto netta, ha escluso la possibilità di operazioni “per fasi” quando l’abuso ha modificato in modo complessivo la configurazione dell’immobile.

CILA e abuso edilizio: è possibile correggere solo una parte dell’immobile?

La vicenda riguarda un immobile interessato da una **trasformazione progressiva**. Il sottotetto, secondo l’ultimo titolo edilizio, era stato configurato come spazio non abitabile, privo dei requisiti necessari alla permanenza di persone.

Nel tempo, però, erano state introdotte opere che, nel loro insieme, avevano cambiato la funzione reale del locale: la presenza di un bagno, l’incremento delle altezze e l’aumento delle superfici finestrate. Tutti elementi che avevano reso lo spazio, di fatto, **abitabile**, anche se formalmente non autorizzato come tale.

Il proprietario aveva quindi tentato un percorso di regolarizzazione in due tempi: prima presentando una **CILA tardiva con finalità ripristinatoria**, con cui eliminare parte delle difformità “amministrative” – in particolare mediante la chiusura di alcune aperture – con l’obiettivo di far perdere al locale i requisiti di abitabilità; poi una **SCIA alternativa al permesso di costruire**, nel luglio 2024, per ripristinare proprio quei requisiti e riorganizzare gli spazi.

Il Comune aveva però letto unitariamente l’intera operazione, ritenendo che la CILA intervenisse su uno **stato di fatto non legittimo** e non fosse idonea a ripristinare la conformità. Da qui la dichiarazione di inefficacia, l’ordine di ripristino allo stato assentito e, di conseguenza, l’inibizione della SCIA successiva.

Da parte sua, il ricorrente aveva sostenuto che la CILA fosse proprio lo strumento per riallineare l’immobile e che la chiusura delle portefinestre fosse sufficiente a far perdere l’abitabilità. Tesi che il TAR non ha condiviso.

Stato legittimo e titoli edilizi: il quadro normativo di riferimento

Il TAR ha costruito la propria decisione partendo da un punto fermo: lo **stato legittimo dell’immobile** non è un elemento accessorio, ma la base su cui si regge qualsiasi intervento edilizio successivo.

L’art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 (**Testo Unico Edilizia**), nel definire lo stato legittimo, individua come riferimento il titolo che ha previsto la costruzione o l’ultimo intervento che ha interessato l’intero immobile, a condizione che sia stata verificata la legittimità dei precedenti.

La portata della norma, però, va ben oltre la definizione. Essa impone di ancorare la legittimità a un riferimento certo e, soprattutto, richiede una **verifica complessiva della conformità**. Non è quindi possibile dimostrare la regolarità di singole parti dell’immobile lasciandone altre in una condizione difforme: lo stato legittimo è, per sua natura, **unitario e indivisibile**. In questa prospettiva, in presenza di abusi, gli unici interventi ammissibili sono quelli finalizzati a ricondurre integralmente l’immobile alla conformità ai titoli edilizi.

Questo comporta una conseguenza rilevante sul piano operativo: **non è ammessa una regolarizzazione parziale o progressiva** che non riporti l'immobile esattamente allo stato assentito dai titoli edilizi. L'immobile deve essere già conforme prima di poter essere oggetto di nuovi interventi. In assenza di questa condizione, vengono meno i presupposti per l'utilizzo dei **titoli edilizi dichiarativi**.

Sul punto, è opportuno ricordare il nuovo comma 1-ter inserito dal Decreto Salva Casa all'interno dell'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia che suddivide lo stato legittimo degli edifici plurifamiliari tra parti comuni e parti private. Una previsione che introduce una distinzione tra stato legittimo delle parti comuni e delle unità immobiliari, con possibili riflessi operativi nella ricostruzione della legittimità degli edifici plurifamiliari che saranno certamente affrontati dalla giurisprudenza nel prossimo futuro.

Su questo si innestano l'art. 6-bis e l'art. 23 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplinano rispettivamente la **CILA** e la **SCIA alternativa al permesso di costruire**. Entrambi gli strumenti si fondano su un sistema di asseverazione tecnica e presuppongono, quindi, la piena **legittimità dello stato dei luoghi**. Ne deriva che non possono essere utilizzati per gestire o "correggere" situazioni abusive non integralmente rimosse.

L'analisi del TAR: l'abuso edilizio non si valuta per singole opere ma nel suo insieme

Muovendo da questi presupposti, il TAR ha esaminato la tesi del ricorrente secondo cui la chiusura delle portefinestre sarebbe stata sufficiente a far venir meno uno dei requisiti dell'abitabilità, riportando il sottotetto entro la configurazione prevista dal titolo edilizio.

Il Collegio ha ritenuto questa impostazione non condivisibile, evidenziando come l'abuso non fosse riconducibile a un singolo elemento, ma a un insieme di opere che, nel loro complesso, avevano modificato la natura del locale. In tale prospettiva, la mera eliminazione di una delle componenti non risultava idonea a cambiare la sostanza della trasformazione.

Il giudice ha quindi richiamato il principio, consolidato in giurisprudenza, secondo cui gli interventi edilizi devono essere valutati in modo **globale e non atomistico**. Tale approccio consente di cogliere l'effettivo impatto urbanistico delle opere e di evitare operazioni elusive basate su una scomposizione artificiosa degli interventi.

Nel caso concreto, la chiusura delle portefinestre non aveva eliminato le altre difformità, rappresentate dalla presenza del bagno e dalle altezze superiori a quelle assentite. Inoltre, il sottotetto continuava a presentare caratteristiche tali da consentirne l'utilizzo per la permanenza di persone, pur in assenza del requisito aeroilluminante. Questo elemento ha rafforzato la conclusione secondo cui l'intervento non fosse idoneo a riportare l'immobile alla **piena conformità**. Un'impostazione che evita che interventi complessivamente rilevanti vengano artificialmente scomposti per ricondurli a regimi edilizi più semplificati.

CILA inefficace e ordine di ripristino: quando manca lo stato legittimo

Il TAR ha quindi ritenuto corretta la decisione del Comune di dichiarare inefficace la CILA, evidenziando come essa fosse stata utilizzata in modo improprio.

L'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001 consente interventi mediante comunicazione asseverata solo in presenza di un **immobile conforme**. Nel caso in esame, invece, la CILA era stata impiegata come strumento per avviare un percorso di regolarizzazione, funzione che l'ordinamento non le riconosce, senza che fosse stato previamente eliminato l'abuso nella sua interezza.

Secondo il Collegio, questo utilizzo non risultava compatibile con il sistema normativo, perché la **conformità deve costituire il punto di partenza** dell'intervento edilizio e non il suo risultato finale.

Il ripristino e l'inibizione della SCIA

Coerentemente con questa impostazione, il TAR ha ritenuto legittimo anche l'**ordine di ripristino**, osservando che esso non risultava generico, ma ancorato all'ultimo titolo edilizio legittimo. Da tale titolo era possibile individuare, con sufficiente chiarezza, gli interventi necessari per ristabilire la conformità.

Il ripristino è stato quindi inteso come un ritorno puntuale allo stato assentito dall'ultimo titolo edilizio legittimo, senza necessità di una descrizione analitica delle opere da eseguire, purché tale stato sia chiaramente individuabile.

Quanto alla SCIA presentata successivamente, il Collegio ha ritenuto corretta la sua **inibizione**, evidenziando come essa fosse riferita a un immobile ancora privo del requisito dello stato legittimo. In assenza di tale presupposto, qualsiasi intervento edilizio risultava, per definizione, non assentibile.

Abusi edilizi complessi: perché non sono ammesse regolarizzazioni per fasi

La decisione si è conclusa con il **rigetto del ricorso** e la conferma integrale dell'operato dell'amministrazione. La CILA è stata ritenuta inefficace perché riferita a un immobile non conforme e non idonea a riportarlo integralmente alla legittimità; l'ordine di ripristino è stato considerato legittimo in quanto finalizzato a ricondurre il sottotetto alla configurazione prevista dall'ultimo titolo edilizio; la SCIA successiva è stata legittimamente inibita perché fondata su uno stato dei luoghi ancora abusivo.

Al di là dell'esito, la sentenza offre indicazioni operative molto rilevanti. Quando l'abuso modifica in modo complessivo la configurazione dell'immobile, non è possibile intervenire per singole componenti quando tali interventi non siano idonei a ricondurre integralmente l'immobile alla conformità edilizia. La valutazione deve essere **unitaria** e il ripristino deve riguardare l'intero assetto edilizio.

Ne consegue che, nella pratica professionale, la verifica dello stato legittimo non può essere affrontata in modo parziale o approssimativo. Prima di impostare qualsiasi intervento, è necessario accertare se l'immobile sia già conforme o se possa esserlo attraverso un **ripristino integrale**. Solo a partire da questa condizione è possibile utilizzare correttamente gli strumenti edilizi previsti dall'ordinamento.

In caso contrario, il rischio è quello di avviare procedimenti formalmente corretti ma privi dei presupposti sostanziali, destinati a essere bloccati dall'amministrazione e, come dimostra questa pronuncia, confermati anche in sede giurisdizionale.

CILA, abuso edilizio e stato legittimo: le risposte ai dubbi più frequenti

Si può sanare un abuso edilizio con la CILA?

No. La CILA non è uno strumento di sanatoria. Può essere utilizzata solo in presenza di uno stato legittimo dell'immobile o per interventi che siano idonei a ricondurlo integralmente alla conformità ai titoli edilizi e non può essere impiegata per regolarizzare abusi edilizi, neppure in modo parziale.

Cos'è la CILA tardiva e può sanare un abuso edilizio?

La CILA tardiva, prevista dall'art. 6-bis, comma 5, del d.P.R. n. 380/2001, consente di regolarizzare la mancata presentazione della comunicazione per interventi già eseguiti, mediante il pagamento di una sanzione. Non costituisce però uno strumento di sanatoria edilizia e non può essere utilizzata per regolarizzare abusi.

È possibile regolarizzare un abuso intervenendo solo su una parte dell'immobile?

No, quando l'abuso ha modificato in modo complessivo la configurazione dell'immobile: in questi casi è necessario un ripristino integrale della conformità. Resta ferma la distinzione introdotta dall'art. 9-bis, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380/2001 tra parti comuni e unità immobiliari, che tuttavia non consente di regolarizzare in modo frazionato un abuso unitario.

Quando è possibile utilizzare la SCIA su un immobile con difformità?

Solo quando lo stato legittimo dell'immobile è stato accertato e le difformità sono state eliminate o sanate mediante gli strumenti previsti dagli artt. 36 e 36-bis del d.P.R. n. 380/2001. In assenza di tale presupposto, la SCIA non può produrre effetti.

Cosa succede se si presenta una CILA su un immobile non conforme?

La CILA può essere dichiarata inefficace dall'amministrazione e può essere disposto il ripristino dello stato assentito. In tali casi, l'intervento risulta privo di effetti e l'immobile deve essere ricondotto alla conformità urbanistico-edilizia.