

CILA e stato legittimo: perché senza prova della regolarità urbanistica l'intervento resta abusivo

Il TAR Sicilia ribadisce che la comunicazione asseverata non può trasformarsi in uno strumento di sanatoria indiretta. Se non è possibile dimostrare lo stato legittimo dell'immobile, la CILA perde efficacia e le opere eseguite devono essere considerate prive di valido titolo edilizio

di [Redazione tecnica](#) – 18.06.2026

Una **CILA** può essere presentata su un immobile che presenta difformità edilizie non sanate? È sufficiente dichiarare che il fabbricato è stato realizzato prima del 1967 per dimostrarne la regolarità urbanistica?

E cosa accade quando il Comune accerta che lo stato di fatto dell'immobile non corrisponde a quello risultante dai titoli edilizi esistenti?

Le questioni interessano direttamente tecnici, professionisti e amministrazioni, perché riguardano un presupposto essenziale di qualsiasi intervento edilizio: la possibilità di dimostrare la **regolarità urbanistico-edilizia** dell'immobile sul quale si intende operare.

Proprio da una contestazione relativa alla legittima consistenza di un fabbricato trae origine la vicenda esaminata dal **TAR Sicilia, sez. Catania**, con la **sentenza dell'11 maggio 2026, n. 1427**, chiamato a valutare la legittimità della sanzione applicata da un Comune nei confronti di una proprietaria che aveva eseguito alcuni interventi edilizi mediante CILA.

Nel decidere la controversia, il giudice amministrativo ha affrontato alcuni temi centrali nella pratica edilizia, che spaziano dalla CILA allo **stato legittimo** dell'immobile, dai poteri di controllo dell'amministrazione fino all'**onere della prova** gravante sul proprietario. La sentenza mette in evidenza come gli strumenti di semplificazione procedimentale non possano prescindere dalla preventiva verifica della regolarità urbanistico-edilizia del patrimonio esistente, che continua a rappresentare il presupposto indispensabile per la realizzazione di qualsiasi intervento.

CILA su immobile senza stato legittimo: la vicenda esaminata dal TAR

Il caso in esame nasce dall'impugnazione di un'ordinanza comunale con la quale è stata applicata la sanzione pecuniaria di 1.000 euro ai sensi della **L.R. Sicilia n. 16/2016** per l'esecuzione di lavori in assenza di un valido titolo edilizio.

Nello specifico, l'amministrazione aveva esaminato una CILA presentata nel 2021 per l'esecuzione di interventi riconducibili all'art. 6-bis del **d.P.R. n. 380/2001**. Nel corso delle verifiche erano però emerse significative criticità riguardanti la situazione urbanistico-edilizia dell'immobile interessato dalle opere.

Negli archivi comunali risultavano infatti due concessioni edilizie rilasciate negli anni Ottanta, dalle cui rappresentazioni grafiche emergeva una configurazione del fabbricato diversa rispetto a quella descritta nella documentazione allegata alla comunicazione asseverata. Nella CILA era stato inoltre dichiarato che l'immobile era stato realizzato in data antecedente al 1° settembre 1967 e che successivamente non erano stati effettuati interventi soggetti a titolo edilizio.

Proprio quest'ultima circostanza è stata ritenuta incompatibile con la documentazione rinvenuta negli archivi comunali. Il confronto tra lo stato di fatto rappresentato nella pratica edilizia e i titoli esistenti ha infatti evidenziato una situazione che, secondo il Comune, non consentiva di ricostruire un quadro coerente della legittimità dell'immobile.

Da qui la conclusione dell'amministrazione: non essendo stato possibile dimostrare la regolarità della configurazione edilizia sulla quale gli interventi erano stati eseguiti, la CILA non poteva esplicitare i propri effetti abilitativi e le opere realizzate dovevano essere considerate prive di valido titolo edilizio.

Stato legittimo e CILA: il quadro normativo del d.P.R. n. 380/2001

La questione ruota attorno all'interazione tra due disposizioni del Testo Unico Edilizia che, pur disciplinando aspetti diversi dell'attività edilizia, risultano strettamente collegate.

In primo luogo, l'art. 9-bis del **d.P.R. n. 380/2001**, che individua i criteri per la ricostruzione dello stato legittimo dell'immobile, stabilendo che esso deve essere desunto dal titolo che ne ha previsto la costruzione oppure da quello che ne ha successivamente legittimato l'esistenza, integrato dagli eventuali titoli successivi che hanno autorizzato ulteriori trasformazioni.

Accanto a questo, l'art. 6-bis disciplina la **Comunicazione di inizio lavori asseverata**, prevedendo che il professionista attesti la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti.

Proprio dall'applicazione di tale disposizione il TAR trae uno dei principi centrali della decisione: la CILA può operare soltanto quando gli interventi si inseriscono all'interno di una situazione urbanistico-edilizia regolare, poiché non può essere utilizzata per attribuire copertura a opere eseguite su immobili la cui legittima consistenza non sia stata adeguatamente dimostrata.

Sul piano dei controlli entrano inoltre in gioco i poteri di vigilanza e repressione attribuiti ai Comuni dagli artt. 27 e seguenti del **d.P.R. n. 380/2001**, che consentono all'amministrazione di intervenire ogni volta che vengano accertate attività edilizie eseguite in contrasto con la disciplina urbanistica.

Perché la CILA non può sanare un immobile privo di regolarità urbanistica

Come ha spiegato il TAR, la comunicazione asseverata non costituisce uno strumento di regolarizzazione indiretta dell'abuso edilizio né può essere utilizzata per attribuire una sorta di copertura postuma a interventi eseguiti su immobili dei quali non sia possibile dimostrare la legittima consistenza urbanistico-edilizia.

La ragione risiede nella natura stessa dell'istituto: la CILA non rappresenta un meccanismo autonomo di legittimazione dell'immobile, ma una procedura semplificata che presuppone l'esistenza di una situazione conforme all'ordinamento.

Quando tale presupposto non può essere dimostrato, la comunicazione perde la capacità di svolgere la funzione che l'ordinamento le attribuisce e gli interventi eseguiti in sua forza non possono beneficiare degli effetti normalmente collegati alla presentazione della pratica edilizia.

La semplificazione procedimentale non può quindi trasformarsi in una scorciatoia per aggirare il problema della regolarità urbanistica del fabbricato. Diversamente, si finirebbe per utilizzare uno strumento pensato per agevolare interventi di limitata rilevanza edilizia al fine di attribuire effetti legittimanti a situazioni che richiederebbero invece una preventiva verifica della loro conformità urbanistica.

Lo stato legittimo come parametro di verifica della regolarità dell'immobile

Il ragionamento sviluppato dal TAR consente di soffermarsi sul ruolo assunto oggi dallo **stato legittimo** all'interno del sistema edilizio.

Esso costituisce il riferimento attraverso il quale verificare la corrispondenza tra la situazione esistente e i titoli edilizi che hanno interessato l'immobile nel corso del tempo. Attraverso tale ricostruzione è possibile comprendere se l'assetto attuale trovi effettivo riscontro nella documentazione autorizzativa e se le modifiche realizzate siano state eseguite nel rispetto delle prescrizioni urbanistiche.

Quando la configurazione esistente non coincide con quella risultante dai titoli edilizi disponibili e il proprietario non è in grado di giustificare tale scostamento mediante adeguata documentazione, l'intervento successivamente eseguito non può trovare copertura nella CILA.

In altri termini, la comunicazione asseverata non può prescindere dalla verifica della situazione urbanistico-edilizia del bene sul quale interviene. È proprio la coerenza tra la documentazione esistente e lo stato di fatto dell'immobile che consente alla pratica edilizia di produrre i propri effetti.

Interventi su immobili abusivi: quando le opere successive restano illegittime

A sostegno della propria decisione il Collegio ha richiamato un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa secondo cui gli interventi realizzati su manufatti abusivi non sanati o non condonati finiscono per ereditare l'illegittimità dell'opera principale cui accedono.

Il principio trova la propria ragione d'essere nella natura stessa dell'abuso edilizio: quest'ultimo non rappresenta una semplice irregolarità storica ormai esaurita, ma una situazione di illegittimità che continua a incidere sulle successive vicende edilizie del fabbricato.

Finché l'immobile non viene regolarizzato attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento, ogni ulteriore intervento resta privo di una propria autonoma capacità legittimante. Ne consegue che anche opere che, considerate isolatamente, potrebbero rientrare tra quelle normalmente realizzabili mediante CILA non possono essere considerate legittime quando insistono su un immobile del quale non sia stata preventivamente dimostrata la regolarità urbanistico-edilizia.

L'onere della prova: chi deve dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?

In riferimento alla dimostrazione dello stato legittimo, il TAR ha anche richiamato il principio generale contenuto nell'art. 2697 c.c. e il criterio della **vicinanza della prova**, affermando che la dimostrazione della legittima consistenza dell'immobile incombe sul proprietario.

Anche in questo caso conferma ne è un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il soggetto che ha la disponibilità del bene è normalmente anche quello che dispone della documentazione necessaria per ricostruirne le vicende urbanistiche.

Nel caso in esame, tale principio assume un rilievo ancora maggiore perché le allegazioni della ricorrente si ponevano in contrasto con quanto accertato dal Comune. Per questa ragione, secondo il Collegio, non era sufficiente contestare le conclusioni dell'amministrazione o evidenziare presunte lacune documentali presenti negli archivi pubblici.

Sarebbe stato invece necessario fornire una prova particolarmente rigorosa della regolarità dell'immobile attraverso titoli edilizi, elaborati progettuali, documentazione catastale storica o altri elementi idonei a ricostruirne le vicende autorizzative. La sentenza sottolinea quindi che, quando il privato intende confutare un accertamento amministrativo che evidenzia difformità rispetto ai titoli edilizi esistenti, l'onere probatorio diventa ancora più incisivo e richiede che vengano forniti elementi documentali idonei a dimostrare la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile.

Il Comune può dichiarare inefficace una CILA? I limiti dei poteri di controllo

Infine, la ricorrente aveva sostenuto che il Comune non disponesse del potere di dichiarare inefficace una CILA, trattandosi di una comunicazione avente natura privatistica.

Sul punto il TAR ha riconosciuto l'esistenza di differenti orientamenti giurisprudenziali, ma ha ritenuto che la questione non fosse decisiva ai fini della controversia.

Secondo il Collegio, infatti, anche aderendo alla tesi più restrittiva e negando all'amministrazione un potere diretto di **declaratoria di inefficacia della CILA**, resterebbero comunque integri i poteri di vigilanza, repressione e sanzione attribuiti al Comune dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001.

Una volta accertata la mancanza degli elementi necessari a dimostrare la legittima consistenza dell'immobile, l'amministrazione mantiene quindi il potere di considerare gli interventi eseguiti come privi di titolo e di applicare le conseguenti misure sanzionatorie previste dall'ordinamento.

Stato legittimo non dimostrato: le conseguenze per la CILA

Il ricorso è stato quindi respinto, confermando la legittimità della sanzione applicata dal Comune.

La verifica della regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile non rappresenta un passaggio accessorio dell'attività progettuale, ma costituisce il presupposto stesso sul quale si fonda la possibilità di intervenire sul patrimonio edilizio esistente.

Quando la ricostruzione dello stato legittimo di un fabbricato non consente di confermarne con certezza la consistenza, non può essere la CILA a colmare tale lacuna.

Spetta invece al proprietario fornire la prova della regolarità dell'immobile attraverso una documentazione idonea a ricostruirne le vicende edilizie nel tempo e a giustificare le trasformazioni che hanno interessato il fabbricato. In assenza di tale dimostrazione, la comunicazione asseverata non può sopperire alle incertezze relative alla legittima consistenza dell'immobile.

Stato legittimo, CILA e controlli del Comune: i dubbi più comuni

È possibile presentare una CILA su un immobile con difformità edilizie?

La presentazione della CILA non è sufficiente a legittimare interventi eseguiti su immobili dei quali non sia possibile dimostrare la regolarità urbanistico-edilizia. Secondo il TAR, la comunicazione asseverata presuppone una situazione conforme all'ordinamento e non può essere utilizzata come strumento di regolarizzazione indiretta di abusi preesistenti.

Chi deve dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?

L'onere della prova grava sul proprietario. In applicazione dell'art. 2697 c.c. e del principio della vicinanza della prova, spetta a chi ha la disponibilità del bene fornire la documentazione necessaria a ricostruirne le vicende urbanistiche e la legittima consistenza.

Il Comune può contestare una CILA già presentata?

Sì. Anche in presenza di orientamenti differenti sulla possibilità di dichiarare inefficace una CILA, il Comune conserva i poteri di vigilanza e repressione previsti dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001 e può sanzionare interventi ritenuti privi dei necessari presupposti urbanistico-edilizi.

Cosa accade se non è possibile dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?

Se la documentazione disponibile non consente di ricostruire e dimostrare la regolarità urbanistica dell'immobile, gli interventi eseguiti mediante CILA possono essere considerati privi di valido titolo edilizio, con conseguente applicazione delle misure sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*