

CILA o SCIA inefficace: quando l'intervento è abuso edilizio

Il Consiglio di Stato chiarisce che l'uso non coerente dei titoli edilizi dichiarativi non produce effetti abilitativi: se l'intervento richiede il permesso di costruire, l'opera è sine titulo e il Comune può intervenire senza applicare i termini della Legge n. 241/1990

di [Redazione tecnica](#) – 31.03.2026

Può una **CILA** o una **SCIA** mettere davvero al riparo un intervento edilizio che, per consistenza, funzione e impatto sul territorio, avrebbe richiesto invece il **permesso di costruire**? È sufficiente la presentazione di un titolo semplificato per sostenere che l'attività edilizia si sia comunque "stabilizzata" sul piano amministrativo? E fino a che punto il decorso del tempo può incidere sul potere del Comune di reprimere un **abuso edilizio**?

Sono domande che nella pratica professionale emergono con estrema frequenza e che trovano una risposta particolarmente chiara nella **sentenza del Consiglio di Stato 16 marzo 2026, n. 2176**, con cui Palazzo Spada ha ribadito un principio che, nonostante la sua apparente ovvietà, continua a essere sistematicamente frainteso: non è il **titolo edilizio** presentato dal privato a determinare la legittimità dell'intervento, ma è la reale natura dell'intervento a imporre il titolo necessario. In altri termini, la **qualificazione giuridica** dell'opera precede e condiziona la scelta del titolo, e non viceversa.

Quando questa corrispondenza viene meno, il problema non può essere ricondotto alla fisiologia dei controlli sulla **SCIA** o sulla **CILA**, né può essere assorbito all'interno dei termini procedurali previsti dalla **Legge n. 241/1990**, perché se l'intervento è ontologicamente estraneo alla fattispecie del titolo utilizzato, quel titolo non è semplicemente illegittimo o viziato, ma è privo di qualsiasi efficacia sostanziale e deve essere considerato, sul piano giuridico, **tamquam non esset**. È proprio su questo punto che la sentenza interviene in modo particolarmente incisivo, andando a smontare una delle convinzioni più diffuse nella prassi, ossia quella secondo cui la presentazione di una **CILA** o di una **SCIA**, soprattutto se non contestata nell'immediatezza, possa comunque determinare una qualche forma di consolidamento dell'intervento.

SCIA o CILA utilizzata impropriamente: quando il titolo non produce effetti e l'intervento resta abusivo

La vicenda oggetto di giudizio ha riguardato la realizzazione di un **manufatto** destinato a deposito attrezzi, dichiarato come funzionale a un'attività agricola di carattere amatoriale, in **zona agricola** sottoposta a vincolo paesaggistico. I proprietari, dopo avere ottenuto l'**autorizzazione paesaggistica**, avevano presentato una **CILA** e realizzato un manufatto di circa 25 mq, dotato di **basamento in calcestruzzo**, pareti in legno, copertura con tetto a coppi e aperture finestrate.

A seguito di sopralluogo, l'amministrazione ha accertato una divergenza non marginale tra quanto rappresentato nel titolo e quanto effettivamente realizzato, ma soprattutto ha rilevato un errore più profondo, che non riguardava l'esecuzione dell'opera, bensì la sua **qualificazione urbanistico-edilizia**. Da un lato, la disciplina urbanistica vigente per le zone rurali consentiva interventi edilizi esclusivamente a servizio di **aziende agricole**, escludendo quindi la possibilità di realizzare manufatti destinati a esigenze amatoriali; dall'altro lato, il manufatto, per caratteristiche costruttive e funzione, non presentava i requisiti della **precarietà**, essendo destinato a soddisfare esigenze non temporanee e presentando un livello di stabilità incompatibile con la nozione di opera contingente.

Su queste basi, l'intervento è stato ricondotto alla categoria della **nuova costruzione** ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), del **d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia)**, con conseguente necessità del **permesso di costruire**, e il Comune ha adottato un **ordine di demolizione** qualificando l'opera come realizzata in assenza di **titolo edilizio** ai sensi degli artt. 27 e 31 del medesimo Testo Unico. È importante sottolineare come il provvedimento si fondasse su una motivazione sostanzialmente duplice e autonoma, perché anche a voler discutere la natura dell'opera, l'intervento sarebbe comunque risultato non assentibile in base alla disciplina urbanistica applicabile alla zona agricola.

La difesa dei ricorrenti si è sviluppata lungo tre direttrici tipiche della prassi: l'efficacia del **titolo dichiarativo** presentato, il decorso del tempo e l'**affidamento** derivante dalle interlocuzioni con l'ufficio tecnico. Tutte argomentazioni che non hanno trovato accoglimento né in primo grado né in appello, proprio perché costruite sul presupposto – ritenuto errato – che la **CILA** fosse idonea a inquadrare l'intervento.

Quadro normativo: qualificazione dell'intervento e scelta tra CILA, SCIA e permesso di costruire

Il punto di partenza è rappresentato dall'**art. 3 del d.P.R. n. 380/2001**, che individua le categorie di intervento edilizio e che, proprio per questa ragione, assume un ruolo decisivo nella **qualificazione giuridica** delle opere. Da tale qualificazione discende in modo diretto e vincolato la scelta del **titolo abilitativo**, in un sistema che distingue tra **attività edilizia libera** (art. 6), **interventi soggetti a CILA** (art. 6-bis), **interventi soggetti a SCIA** (art. 22) e **interventi subordinati a permesso di costruire** (art. 10).

In questo quadro, l'art. 6-bis chiarisce che la **CILA** può essere utilizzata solo per interventi che siano compatibili con la disciplina urbanistica vigente e che il tecnico è chiamato ad asseverare sotto la propria responsabilità la **conformità urbanistica** dell'intervento. Ne deriva che la CILA non è uno strumento neutro o "flessibile", ma un modulo procedimentale strettamente condizionato alla corretta qualificazione dell'opera e alla sua piena conformità agli strumenti urbanistici.

Accanto a questo impianto si collocano i poteri di **vigilanza** e repressione degli abusi, disciplinati dagli artt. 27 e 31 del medesimo Testo Unico, nonché le norme procedurali della **Legge n. 241/1990**, che regolano il funzionamento dei titoli dichiarativi. In particolare, l'art. 19 disciplina la **SCIA** e il termine di trenta giorni entro cui l'amministrazione può esercitare il potere **inibitorio**, mentre l'art. 21-novies regola l'**annullamento d'ufficio** dei provvedimenti illegittimi entro un arco temporale definito.

Il nodo interpretativo affrontato dal Consiglio di Stato riguarda proprio il rapporto tra queste disposizioni, e in particolare la possibilità di applicare tali termini anche nei casi in cui il titolo utilizzato sia, sin dall'origine, incompatibile con la natura dell'intervento.

L'analisi del Consiglio di Stato: il titolo edilizio è corretto solo se è coerente con l'intervento

Il primo passaggio del ragionamento riguarda la qualificazione dell'opera, che viene esclusa dalla categoria dei **manufatti precari** non soltanto per le caratteristiche costruttive – basamento in calcestruzzo, copertura stabile, presenza di aperture – ma soprattutto per la funzione cui è destinata, ossia soddisfare esigenze non temporanee. Ne deriva la qualificazione dell'intervento in termini di **nuova costruzione**, con conseguente necessità del **permesso di costruire**.

Chiarito questo aspetto, il Consiglio di Stato affronta il tema centrale della controversia, ossia l'utilizzo della **CILA**, affermando un principio particolarmente netto: i regimi della **CILA** e della **SCIA** non trovano applicazione quando l'intervento è, già sul piano astratto, estraneo alla fattispecie cui tali titoli si riferiscono. In queste ipotesi, la comunicazione non è semplicemente viziata, ma è priva di qualsiasi efficacia abilitativa e deve essere considerata **tamquam non esset**, con la conseguenza che l'attività realizzata deve essere qualificata come intervento eseguito **sine titolo**.

Da qui deriva una distinzione decisiva tra il potere di **controllo** sui titoli dichiarativi, che opera quando l'intervento rientra nel perimetro della **CILA** o della **SCIA**, e il potere di **vigilanza urbanistico-edilizia**, che si attiva quando quanto realizzato travalica completamente il modello utilizzato. È in questa seconda ipotesi che si colloca il caso esaminato, ed è proprio per questo che non trovano applicazione i termini previsti dalla **Legge n. 241/1990**, né quello di trenta giorni per l'esercizio del potere inibitorio di cui all'art. 19, né quello per l'**annullamento d'ufficio** di cui all'art. 21-novies, poiché tali limiti presuppongono l'esistenza di un **titolo valido**, che nel caso di specie manca ab origine.

In questo quadro non può essere riconosciuto alcun **affidamento tutelabile**, poiché le interlocuzioni informali con l'ufficio tecnico sono prive di valore provvedimentoale e non sono idonee a incidere su un potere repressivo che ha natura **vincolata**.

Conclusioni: abuso edilizio e potere repressivo non soggetto ai termini della Legge n. 241/1990

Il **Consiglio di Stato** ha respinto l'appello, confermando la legittimità dell'**ordine di demolizione** e qualificando l'intervento come realizzato in assenza di **titolo edilizio**. La **CILA** utilizzata non era idonea a legittimare l'opera, perché riferita a un intervento che, per natura e funzione, richiedeva il **permesso di costruire** e che, peraltro, risultava non assentibile anche alla luce della disciplina urbanistica applicabile alla zona agricola.

Il principio che emerge è operativo e difficilmente equivocabile: la scelta del **titolo edilizio** non è uno strumento attraverso cui gestire o adattare l'intervento, ma è la conseguenza necessaria della sua corretta qualificazione. Quando questo passaggio viene alterato, il titolo perde qualsiasi efficacia e l'intervento resta esposto al potere repressivo dell'amministrazione, che in questi casi non è soggetto ai termini previsti

dalla **Legge n. 241/1990**, proprio perché non si è mai in presenza di un titolo giuridicamente idoneo a produrre effetti.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*