

# Cila: il Comune può applicare i poteri repressivi come per la Scia

---

AUTORE: Alfonsina Capone

Keywords: CILA, SCIA, potere repressivo, differenze, autorizzazione edilizia, cambio di destinazione d'uso, inefficacia CILA.

## ABSTRACT

*Comprendere le differenze tra CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata) e SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) è fondamentale per evitare errori procedurali e sanzioni. Particolare attenzione è dedicata alla questione dalla sentenza n. 6322/2025 del Consiglio di Stato, che interviene sul tema dei poteri di controllo dell'amministrazione comunale in relazione alla CILA. Il Consiglio chiarisce che, sebbene la CILA non preveda i poteri inibitori e conformativi tipici della SCIA, l'amministrazione può comunque esercitare poteri di vigilanza e repressione, soprattutto nel valutare eventuali impegni impropri della CILA per interventi che richiederebbero invece titoli abilitativi più vincolanti.*

## CILA o SCIA? Cosa serve davvero per i lavori edilizi

L'edilizia e l'urbanistica non sono solo questioni tecniche, ma rappresentano il cuore pulsante attraverso cui si inizia a progettare, costruire e modificare con rigore e serietà. Nel mondo dell'edilizia il confine, tra ciò che è lecito e ciò che non lo è, può diventare spesso sottile, quindi comprendere la differenza tra SCIA e CILA diventa un dovere. Infatti frequentemente alcuni interventi ritenuti minori vengono avviati con leggerezza, senza la consapevolezza delle reali implicazioni normative, con il rischio di incorrere in sanzioni evitabili o, peggio ancora, in contenziosi complessi.

La SCIA (**Segnalazione Certificata di Inizio Attività**) e CILA (**Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata**), sono due strumenti procedurali che, pur apparendo talvolta simili nella denominazione, si differenziano profondamente per ambito di applicazione e complessità degli interventi disciplinati.

La **CILA** viene presentata per quegli interventi non riconducibili al permesso di costruire, SCIA e edilizia libera. Generalmente viene presentata al SUE (sportello unico per l'edilizia) del comune di intervento in modalità telematica mediante apposito portale, ma spesso sono previste anche la consegna manuale o mediante posta certificata (PEC).

I lavori che possono essere eseguiti con la CILA sono:

- interventi che non coinvolgono la struttura, quindi lavori per rinnovare e sostituire parti di edifici;
- interventi con i quali non si devono apportare modifiche di volumetria;
- modifica delle unità immobiliari anche con variazione delle singole superfici, ma non devono modificarne la destinazione d'uso e l'intera superficie (e volume) complessiva dello stabile.

La **SCIA** edilizia invece consente interventi sulle parti strutturali degli edifici e può essere presentata dal proprietario dell'immobile accompagnata alla relazione di un tecnico abilitato. Quindi la **SCIA** rappresenta uno strumento per interventi di trasformazione edilizia di maggiore rilevanza, che comportano modifiche significative alla struttura o alla destinazione d'uso degli immobili.

In seguito si riporta una tabella dove vengono sintetizzate le principali differenze:

Titolo edilizio abilitativo	CILA	SCIA
Tipologia di intervento	Lavori <b>interni non strutturali</b> , manutenzione straordinaria senza interventi su parti portanti	Lavori <b>strutturali</b> che prevedono anche modifiche della stessa
Cambio destinazione d'uso	<b>Non ammesso</b>	<b>Ammesso</b>
Tecnico abilitato	<b>Obbligatorio</b> (asseverazione della conformità del progetto alle normative edilizie e urbanistiche vigenti)	<b>Obbligatorio</b> (asseverazione della conformità degli interventi alle normative edilizie e urbanistiche vigenti)
Avvio dei lavori	<b>Contestualmente, ossia subito dopo il deposito</b> della CILA, senza attendere approvazione	<b>Tecnicamente anche il giorno successivo</b> , ma il Comune se rileva irregolarità può sospendere entro 30 giorni
Sanzioni	Fino a <b>1.000 €</b>	<b>Più gravi</b> : sospensione dei lavori e sanzioni più elevate

*Differenze CILA e SCIA*

Con la sentenza del Consiglio di Stato n. 6322/2025 vengono ulteriormente chiarite le differenze che intercorrono tra queste due pratiche mettendo in evidenza anche il potere di controllo dell'amministrazione.

## Il Comune può annullare una CILA? I chiarimenti del Consiglio di Stato

La sentenza n. 6322/2025 del Consiglio di Stato fornisce degli importanti chiarimenti in merito al regime di applicazione della CILA e SCIA, definendo i poteri di controllo dell'amministrazione comunale.

Il ricorrente nel caso esaminato è il comproprietario di un terreno che nel 2016 presenta una CILA per comunicare il cambio di destinazione d'uso da abitazione ultrapopolare a locale commerciale di un immobile seminterrato. L'intervento prevedeva una serie di lavorazioni tra cui opere interne di tramezzature e finiture, supportate da un parere favorevole dell'ASL per l'attività di ristorazione (parere rilasciato nel 2018).

Tuttavia, nel luglio 2020, il Comune di Napoli dichiara l'inefficacia della CILA, motivando la decisione con il contrasto rispetto alle norme urbanistiche locali.

Secondo l'amministrazione tale decisione nasceva da varie ragioni complesse e molto articolate, in particolare:

- l'immobile ricade nella Zona A disciplinata dalle Norme di Attuazione della Variante al Piano Regolatore Generale;
- i locali seminterrati per quella tipologia di fabbricato sono destinati esclusivamente a deposito;
- l'intervento contrasta con l'art. 7 delle NTA che qualifica i volumi seminterrati come accessori;
- le utilizzazioni commerciali sono previste solo per i piani terra e ammezzati.

Ma la problematica focale riguarda in particolare il seguente aspetto: alla CILA si applica lo stesso regime di controlli previsto per la SCIA, con i relativi limiti temporali e procedurali?

Il ricorrente infatti sostiene che l'amministrazione dovrebbe essere vincolata agli stessi termini previsti per la SCIA, scaduti i quali il potere di controllo si consumerebbe. In caso contrario si verificherebbe

un'irragionevole equiparazione tra chi comunica regolarmente l'inizio dei lavori e chi procede abusivamente senza alcuna comunicazione.

Il Consiglio di Stato sottolinea le differenze strutturali tra CILA e SCIA specificando che *“Con riferimento alla CILA occorre (...) partire dal dato incontrovertibile per cui manca nella normativa vigente qualsiasi riferimento ai poteri spettanti all'Amministrazione a seguito della comunicazione asseverata del privato. In relazione alla **CILA non si prevede, in effetti, alcuna attività di controllo** che sia espressione dei poteri inibitori e di secondo grado, previsti invece nel caso della SCIA, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 19, L. n. 241 del 1990. Più precisamente, l'art. 6-bis, prevede espressamente, in relazione alla CILA, i soli poteri sanzionatori spettanti alla P.A. per il caso in cui il privato inizi i lavori senza aver previamente presentato la CILA; non sono previsti, viceversa, poteri di controllo (siano essi repressivi, inibitori, conformativi ovvero di autotutela) come nel caso di SCIA (...). Il legislatore del 2016 non richiama dunque in relazione alla CILA nessuno delle tre tipologie di controllo tipiche della segnalazione certificata (...), ma si limita a prevedere una sanzione pecuniaria di 1000 euro per l'ipotesi di mancata comunicazione (art. 6-bis, comma 5, t.u.ed.) e a demandare alle Regioni a statuto ordinario la disciplina delle modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi in loco (art. 6-bis, comma 4, t.u.ed.). (...) La diversa formulazione normativa prevista per la CILA, ad avviso del Collegio, non appare il frutto di una dimenticanza del Legislatore e non consente, dunque, il ricorso all'interpretazione analogica. La previsione di poteri solo sanzionatori corrisponde, infatti, ad una precisa ratio, consistente nel limitare l'ingerenza dei poteri pubblici in presenza di un'attività privata a limitato impatto sul territorio e, come tale, passibile di essere oggetto di sola comunicazione di inizio lavori. (...) In altri termini, mentre nella SCIA la sostituzione del paradigma autorizzatorio con una segnalazione privata viene compensato attraverso un controllo a posteriori che si esplica nell'esercizio, da parte dell'Amministrazione, dei poteri inibitori e di autotutela, così come espressamente declinati all'art. 19, L. n. 241/1990, nella CILA la liberalizzazione dell'attività acquista un grado di autonomia ancora più marcato.”*

In sintesi, la [normativa sulla CILA](#) non attribuisce all'amministrazione poteri inibitori o di controllo successivo da parte della PA a differenza di quanto avviene con la SCIA, che è invece regolata dall'art. 19 della Legge 241/1990. Infatti per la CILA sono previsti solo poteri sanzionatori, in particolare una sanzione pecuniaria (1000 euro) se i lavori iniziano senza la preventiva comunicazione. La legge non consente un'interpretazione estensiva tale da poter applicare alla CILA gli stessi controlli previsti per la SCIA. Di conseguenza, la CILA si configura come un titolo abilitativo più liberalizzato rispetto alla SCIA, con un grado maggiore di autonomia per il privato.

In merito alla diversità di regime tra CILA e SCIA, il Consiglio di Stato chiarisce che *“la evidenziata diversità tra i regimi normativi della SCIA e della CILA non esclude, tuttavia, che debbano ritenersi operare, anche in relazione alla CILA, pur sempre i poteri di vigilanza spettanti, ai sensi degli artt. 27 ss., d.P.R. n. 380/2001, alla P.A. **al ricorrere di ipotesi di abuso**, e ciò sia a valle di una istanza del terzo, sia d'ufficio, con la conseguenza che anche nella CILA permangono forme di esercizio di potere repressivo da parte dell'Amministrazione, ancorché non coincidenti (...) con quelle previste per la SCIA ordinaria, dall'art. 19, L. n. 241/1990. Da quanto in precedenza osservato discende che, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 27, del d.P.R. n. 380 del 2001, l'Amministrazione comunale può certamente dichiarare l'inefficacia della CILA quando, come avvenuto nel caso in esame, essa viene utilizzata per legittimare interventi che avrebbero richiesto una SCIA o un Permesso di Costruire e, dunque, nel caso di CILA radicalmente difforme dal suo paradigma legislativo.”*

Quindi la CILA non è esente dal controllo e la Pubblica Amministrazione può esercitare i propri poteri di vigilanza e repressione anche per gli interventi presentati con CILA qualora si riscontri la presunzione di abuso. In concreto, il Comune può dichiarare inefficace una CILA se questa viene usata per interventi che, invece, avrebbero richiesto una SCIA o un Permesso di Costruire.

Nel caso specifico, il Comune ha legittimamente dichiarato l'inefficacia della CILA utilizzando proprio questi poteri di vigilanza, avendo accertato che l'intervento contrastava con le norme urbanistiche locali che escludono i locali seminterrati dalle utilizzazioni commerciali.

La sentenza del Consiglio di Stato ha implicazioni che vanno oltre il caso specifico, definendo un quadro chiaro tra le differenze che intercorrono per i poteri della PA tra la CILA e la SCIA, in particolare: la CILA mantiene una sua autonomia concettuale e funzionale rispetto alla SCIA, con un regime di controlli più attenuato ma non assente.

Per i professionisti e i cittadini che intendono utilizzare la CILA, emerge la necessità di una particolare attenzione nella **valutazione della conformità degli interventi** alle norme urbanistiche, considerato che i controlli amministrativi, pur non soggetti ai limiti temporali della SCIA, rimangono sempre possibili attraverso i poteri di vigilanza in capo agli organi competenti.