

CAPITOLO 2

RICORSO CON ISTANZA CAUTELARE EX ART. 55 C.P.A., AVVERSO UN PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE DEGLI EFFETTI DI UNA CILA

La ricorrente impugna un provvedimento (atipico) di sospensione degli effetti di una Comunicazione Inizio Lavori Asseverata (CILA) adottato da parte dell'Amministrazione Comunale (Tar Campania, Salerno, Sez. II, 29 maggio 2025, n. 990)

1. Traccia

Tizia è proprietaria di un terreno situato nel Comune di Alfa, a breve distanza dal mare. L'area è delimitata da un basso muretto in cemento, la cui quota risulta inferiore rispetto al livello del terreno sovrastante, rendendolo soggetto a smottamenti in caso di eventi climatici avversi o di mareggiate improvvise.

Al fine di mettere in sicurezza la proprietà, Tizia – per il tramite di un tecnico incaricato – presentava al Comune una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA), avente ad oggetto il completamento di un muro di recinzione a protezione del terreno.

A seguito della presentazione della CILA, l'Ente Parco di Beta esprimeva parere favorevole e rilasciava il nulla osta per la realizzazione dell'intervento.

Tuttavia, il Comune di Alfa sospendeva gli effetti della CILA, motivando tale decisione con il preteso interesse dell'Amministrazione ad acquisire l'area al patrimonio comunale per la realizzazione di un parco giochi pubblico.

Nel provvedimento di sospensione si legge inoltre che, anni addietro, era stata avviata una procedura di acquisizione dell'area mai formalmente conclusa (e comunque mai comunicata a Tizia), e che il Piano Urbanistico Comunale consentirebbe il proseguimento della procedura espropriativa, che sarebbe stata avviata in tempi brevi.

Assunte le vesti del legale di Tizia, il candidato rediga l'atto che ritiene più opportuno al fine di tutelare gli interessi della medesima.

Assunte le vesti del legale di Tizio, il candidato rediga l'atto processuale ritenuto più idoneo per tutelare gli interessi del suo assistito.

2. Svolgimento

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL/LA

RICORSO

- per la sig.ra **Tizia**, nata a, il, (C.F.), residente in, via, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'Avvocato (C.F., pec:) e con questo elettivamente domiciliata al domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata pec; nonché con domicilio fisico eletto presso lo studio del predetto Avvocato, in, giusta procura rilasciata in forma cartacea e acclusa al presente atto nativo digitale in copia conforme all'originale da cui è estratta;

– *ricorrente* –

contro

- il **Comune di Alfa**, in persona del Sindaco *pro tempore*;
– *Amministrazione resistente* –

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento, previa adozione di ogni opportuna misura cautelare,

(i) del provvedimento prot. n. / del del Comune di Alfa, con il quale il Comune di Alfa ha sospeso l'esame della comunicazione asseverata di inizio lavori (CILA), prot., presentata dalla ricorrente il (doc. 1);

(ii) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti

* * *

FATTO

1. Tizia, odierna ricorrente, è proprietaria di un terreno sito nel Comune di Alfa, a breve distanza dal mare. L'area è delimitata da un basso muretto in cemento, la cui quota risulta inferiore rispetto al livello del terreno sovrastante, rendendola pertanto soggetta a smottamenti in caso di eventi climatici avversi o mareggiate improvvise.
2. Al fine di mettere in sicurezza la proprietà, Tizia – per il tramite di un tecnico incaricato – ha presentato al Comune una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA), avente ad oggetto il completamento di un muro di recinzione funzionale alla messa in sicurezza e alla protezione del terreno (doc. 2).
3. A seguito della presentazione della CILA, l'Ente Parco di Beta ha espresso parere favorevole e ha rilasciato il nulla osta per la realizzazione dell'intervento (doc. 3).
4. Con provvedimento prot. n. / del (doc. 1), privo di previa interlocuzione procedimentale, il Comune di Alfa ha disposto la sospensione degli effetti della CILA, motivando tale decisione con il preteso interesse dell'Amministrazione ad acquisire l'area al patrimonio comunale per la realizzazione di un parco giochi pubblico.

DICHIARO

che le presenti notifiche vengono fatte in relazione all'instaurando giudizio dinanzi al TAR, per l'annullamento degli atti meglio indicati sopra;

ATTESTO

ai sensi e per gli effetti dell'art. 3bis, L. 53/1994 e di ogni altra fonte di legge, che la procura alle liti, firmata dalla parte e per autentica dal sottoscritto, è copia per immagine conforme all'originale da cui è stata estratta;

ATTESTO

che il messaggio PEC, oltre alla presente relata di notifica sottoscritta digitalmente, contiene i seguenti ulteriori allegati informatici:

- ricorso nativo digitale, munito di istanza cautelare, da me sottoscritto con firma digitale;
- procura alle liti nativa digitale firmata digitalmente dalla parte e, per autentica, dal sottoscritto.

Luogo e data,

Avv.

(Firma dell'Avvocato)

3. Gli elementi di fatto più rilevanti

Le circostanze di fatto contenute nella traccia che devono essere messe in evidenza sono sostanzialmente le seguenti:

- la presentazione della CILA da parte della ricorrente, per la realizzazione del muro di contenimento;
- l'emanazione del nulla-osta dell'Ente Parco di Beta;
- il provvedimento di sospensione degli effetti da parte del Comune di Alfa e la sua motivazione: (i) il presunto interesse alla realizzazione di un parco giochi; (ii) la presunta esistenza di procedura espropriativa in atto (sebbene mai formalizzata);
- le particolari condizioni del terreno (esposto alle mareggiate e agli eventi atmosferici); tale circostanza appare utile ai fini dell'istanza cautelare, in particolare, per motivare l'esistenza del *periculum in mora*.

4. Le norme ed i principi applicabili

Art. 6bis, comma 1, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - *Gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di*

sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

5. Questioni giuridiche poste dalla traccia

La traccia impone la redazione di un ricorso al Tar munito di istanza cautelare.

Dal punto di vista sostanziale, essa impone di confrontarsi con l'istituto della CILA, introdotta dall'art. 3, comma 1, lett c), D. Lgs. 222/2016 (c.d. Decreto Scia 2).

Nel tempo, la questione ha visto la giurisprudenza attestarsi su due diverse ricostruzioni.

Secondo un'opzione ermeneutica, l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, quanto piuttosto deve essere soltanto conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio; essa si differenzia dalla SCIA, in quanto rispetto alla CILA il Comune può esercitare un potere meramente sanzionatorio, mentre nel caso della SCIA, il potere può essere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di autotutela.

Tutto ciò non fa venir meno il potere del Comune di verificare il contenuto della CILA per accertare se il suo uso sia conforme all'intervento da realizzare; nondimeno, nel caso non risulti legittimo in quanto necessitante di un permesso di costruire o totalmente precluso dallo strumento urbanistico, la CILA non può né essere annullata, né inibita, con la conseguenza che il Comune può solo sanzionare l'intervento, una volta realizzato, o perché in assenza di titolo idoneo (il permesso di costruire) o perché in difformità rispetto al Piano (Tar Calabria, 7 dicembre 2023 n. 1602/2023; Tar Lombardia – Brescia, sez. II, 3 agosto 2021, n. 721).

In particolare, si è precisato come **la natura essenzialmente privatistica della CILA non precluda all'Amministrazione di esercitare, quanto al suo oggetto, il proprio potere di controllo**. Pur non sussistendo, in materia di SCIA, una disciplina che postula espressamente l'applicazione dei requisiti procedurali e sostanziali di cui all'art. 21nonies della L. 241/1990 (arg. ex art. 19, commi 3, 4 e 6bis della L. 241/1990), atta a configurarne un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, restano, infatti, intatti i poteri di vigilanza contro gli abusi delineati in via generale dall'art. 27 del D.P.R. 380/2001. L'esercizio del potere consiste nel semplice rilievo, non soggetto a termini o procedure particolari e comunque non rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 21nonies della L. 241/1990, dell'inefficacia della CILA in vista della sospensione dei lavori e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti repressivi (vd. Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2023, n. 4327; Sez. II, 13 ottobre 2022, n. 8759).

Secondo altro orientamento (Cons. Stato, Sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110), la c.d. comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) con il D.Lgs. 222/2016 è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le

norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera. Con tale scelta si è radicalmente cambiata l'opzione normativa di cui al previgente comma 4 del richiamato art. 6 che, al contrario, lasciava aperta la categoria della SCIA e tipizzava in maniera specifica gli interventi sottoposti a CILA. A ciò è conseguito che sono ricondotte alla CILA anche opere quantitativamente rilevanti.

La CILA è uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull'azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un'attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall'asseverazione del tecnico abilitato.

Tuttavia, la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.

Per tale ragione, **sarebbe da preferire la ricostruzione che ha inteso mutare in *subiecta materia* i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di SCIA o DIA.**, in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale 45/2019.

Di esse, infatti, la CILA "condivide l'intima natura giuridica", sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6bis e 6ter della L. 7 agosto 1990, n. 241, in combinato disposto con il richiamo alle "condizioni" di cui all'art. 21novies della medesima normativa.

In tale contesto, il primo problema che il candidato deve inevitabilmente individuare è se l'atto con cui l'amministrazione comunale respinge (archiviando o dichiarando improcedibile/irricevibile/improponibile) una CILA sia suscettibile di autonoma impugnazione innanzi al Giudice amministrativo.

Sul tema, si registrano due orientamenti contrapposti.

Un primo orientamento tende a sostenere che l'atto con cui l'amministrazione comunale respinge (archiviando o dichiarando improcedibile/irricevibile/improponibile) una C.I.L.A. presentata per l'effettuazione di alcuni lavori non ha valore provvedimento, bensì di semplice avviso, privo di esecutorietà e di forza inibitoria, circa la (non) regolarità delle opere oggetto di comunicazione, vertendosi in ambito di attività di edilizia libera e non essendo, peraltro, legislativamente previsto che il Comune debba riscontrare le comunicazioni di attività di tal fatta con provvedimenti di assenso o di diniego. Di qui, la giurisprudenza ha ravvisato **la carenza di interesse all'impugnativa perché nella specie si tratterebbe di un atto privo di autonoma lesività** (vd. Tar Campania, Napoli, sez. III, 16 settembre 2024, n. 4976).

Un orientamento più condivisibile, recentemente confermato dalla sentenza n. 1651/2025 del Consiglio di Stato, riconosce l'impugnabilità degli atti adottati dagli enti locali, anche quando qualificati come declaratorie di irricevibilità, archiviazioni o provvedimenti simili riguardanti le comunicazioni di inizio lavori. Pur trattandosi di poteri non espressamente previsti dalla legge, una volta esercitati tali atti devono essere considerati lesivi e, quindi, soggetti a impugnazione.

Nel caso oggetto della traccia, il Comune ha adottato un atto atipico di sospensione della CILA presentata da Tizia; atto nullo, ai sensi dell'art. 21septies della L. 241/1990, proprio perché espressione di poteri atipici.

Inoltre, l'atto è altresì illegittimo per difetto di istruttoria e di motivazione.

Invero, nel provvedimento impugnato il Comune non fa menzione di alcun atto, parere o relazione di natura tecnica che supporti le proprie affermazioni in ordine all'interesse per l'acquisizione dell'area e/o alla/e procedura/e di espropriazione in corso o da avviare.

6. La giurisprudenza

6.1 Sull'impugnabilità di provvedimenti con cui l'Amministrazione respinge la CILA e sulla nullità degli atti atipici

- **Cons. Stato, Sez. II 25 febbraio 2025, n. 1651**, secondo cui "Il Collegio intende riaffermare l'orientamento espresso dalla Sezione e sopra richiamato, traendone la conclusione della impugnabilità degli atti, variamente adottati dagli enti locali sotto la qualificazione di declaratorie di irricevibilità ovvero archiviazione o simili delle comunicazioni di inizio lavori, che, seppur espressivi di poteri non tipizzati, non sussistendo alcuna previsione normativa che attribuisca e disciplini tali poteri, una volta esercitati devono ritenersi dotati dei caratteri della lesività.
- **Tar Lazio, Roma, Sez. II-S, 30 gennaio, 2024 n. 2054**, che ha affermato che "Al riguardo, il Collegio ritiene di condividere la prospettazione della ricorrente, aderendo, dunque, all'indirizzo (coniato con riferimento alla CILA, ma mutuabile per identità di ratio anche al caso concreto che riguarda una CIL), secondo il quale le declaratorie d'irricevibilità/improcedibilità ovvero l'archiviazione/sospensione costituiscono atti nulli, ai sensi dell'art. 21septies della L. 241/1990, in quanto espressione di poteri non tipizzati; pur restando salve e impregiudicate l'attività di vigilanza contro gli abusi e la correlata potestà sanzionatoria e ripristinatoria dell'ente territoriale (cfr. TAR Catania, sez. IV, 25 novembre 2024, n. 3932; TAR Veneto, sez. II, 3 maggio 2024, n. 867; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 dicembre 2023 n. 1602; TAR Campania, Salerno, sez. II 27 dicembre 2022, n. 3673). È stato chiarito, in particolare, che il regime dell'edilizia libera di cui all'art. 6 del DPR 380/2001, a differenza della disciplina della SCIA, non prevede una fase di controllo successivo, da esperirsi entro un termine perentorio, che – in caso di esito negativo – si chiude con un provvedimento di carattere inibitorio (cfr. Consiglio di Stato, parere n. 1784 del 4 agosto 2016). Tale differenza tra CILA (nella quale è previsto un regime meramente sanzionatorio) e SCIA (caratterizzata da un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di un controllo

8. Analisi dello svolgimento

Di seguito si riporta l'atto redatto, evidenziando gli elementi strutturali e gli argomenti utilizzati.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL/LA

RICORSO

- per la sig.ra **Tizia**, nata a, il, (CF.), residente in, via, rappresentata e difesa nel presente giudizio dall'Avvocato (C.F., pec:) e con questo elettivamente domiciliata al domicilio digitale all'indirizzo di posta elettronica certificata pec; nonché con domicilio fisico eletto presso lo studio del predetto Avvocato, in, giusta procura rilasciata in forma cartacea e acclusa al presente atto nativo digitale in copia conforme all'originale da cui è estratta;

– *ricorrente* –

contro

- il **Comune di Alfa**, in persona del Sindaco *pro tempore*;
– *Amministrazione resistente* –

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento, previa adozione di ogni opportuna misura cautelare,

- (i) del provvedimento prot. n. / del del Comune di Alfa, con il quale il Comune di Alfa ha sospeso l'esame della comunicazione asseverata di inizio lavori (CILA), prot., presentata dalla ricorrente il (doc. 1);
(ii) di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e/o consequenziali, antecedenti e/o successivi, ancorché non conosciuti

* * *

FATTO

1. Tizia, odierna ricorrente, è proprietaria di un terreno sito nel Comune di Alfa, a breve distanza dal mare. L'area è delimitata da un basso muretto in cemento, la cui quota risulta inferiore rispetto al livello del terreno sovrastante, rendendola pertanto soggetta a smottamenti in caso di eventi climatici avversi o mareggiate improvvise.
2. Al fine di mettere in sicurezza la proprietà, Tizia – per il tramite di un tecnico incaricato – ha presentato al Comune una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA), avente ad oggetto il completamento di un muro di recinzione funzionale alla messa in sicurezza e alla protezione del terreno (doc. 2).
3. A seguito della presentazione della CILA, l'Ente Parco di Beta ha espresso parere favorevole e ha rilasciato il nulla osta per la realizzazione dell'intervento (doc. 3).
4. Con provvedimento prot. n. / del (doc. 1), privo di previa interlocuzione procedimentale, il Comune di Alfa ha disposto la sospensione degli effetti della CILA, motivando tale decisione con il preteso interesse dell'Amministrazione ad acquisire l'area al patrimonio comunale per la realizzazione di un parco giochi pubblico.
5. Nel provvedimento di sospensione si legge, inoltre, che anni addietro sarebbe stata avviata una procedura di acquisizione dell'area, mai for-

INTESTAZIONE:

individuazione giudice competente, numero di ruolo del ricorso, data della udienza e indicazione dell'atto proposto

Indicazione delle parti e delle domande

PREMESSA IN FATTO:

narrazione sintetica, ma esaustiva dei fatti ritenuti rilevanti ai fini dell'accoglimento del ricorso a supporto delle tesi sostenute