



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via S. Vitale n. 43  
27010 Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

## **La favola della CILA in sanatoria**

di **Mauro Cavicchini**

La modulistica edilizia approvata dalla Regione Lombardia a seguito delle Conferenze unificate Stato-Regioni-Enti locali ha un problema molto serio: semplicemente non ha fondamento normativo, perché la legge regionale n. 12/2005 è rimasta quella che era, al pari della Costituzione della Repubblica per quanto riguarda i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Così, mentre nel mondo normale è la legge che disciplina l'attività edilizia (e la modulistica "rispecchia" la legge), nel mondo alla rovescia in cui ormai siamo entrati è la modulistica che lo fa, alla faccia delle norme che dicono altrimenti. Alla modulistica si deve credere per "atto di fede", così come sempre per "atto di fede" si deve credere alla circolare regionale (la n. 10 del 20 luglio 2017) che decide, con criteri tutti suoi, che cosa applicare e che cosa non applicare della legge regionale n. 12/2005 dopo i D. Lgs. n. 126 e n. 222 del 2016.

Definire un grandissimo pasticcio la prima volta nella storia che la modulistica prevale, non si sa come o perché, sulle norme è il minimo. Dentro questo grandissimo pasticcio, però, si trova, e questa volta non per responsabilità diretta della Regione, che si è limitata, sul punto, a "copiare" la modulistica statale, un altro pasticcio, certamente più piccolo, ma egualmente significativo per la stessa medesima idea che esprime sulle norme di legge e sul loro valore.

Si sta parlando del modulo della cosiddetta CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata), disciplinata dall'art. 6-*bis* del Testo unico dell'edilizia (TUE), che, in un apposito quadro, elenca i tre casi, diciamo così "temporali", in cui la CILA può essere utilizzata: interventi che avranno inizio, interventi in corso di esecuzione (iniziati ma non ultimati), interventi già realizzati (e finiti).

Il primo caso è quello ordinario della CILA preventiva. Il secondo caso è quello, previsto dalla seconda parte del comma 5, che si può correttamente chiamare "CILA tardiva" (una sorta di ravvedimento operoso in materia edilizia) e che prevede, in ragione della tardività, una sanzione di 333 €. Il terzo e ultimo caso, quello della CILA riguardante gli interventi già realizzati e finiti, è,



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via S. Vitale n. 43  
27010 Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

secondo il modulo, regolato anch'esso dal comma 5 - la sua prima parte, perché la sanzione è determinata in 1.000 €.

In questi termini, però, il modulo dice ciò che la norma (l'art. 6-bis) non dice, e aggiunge ai due casi di CILA previsti esplicitamente dalla norma (CILA preventiva e CILA tardiva) un terzo caso di CILA che la norma nemmeno lontanamente prende in considerazione, cioè la CILA riguardante gli interventi già realizzati e finiti: una CILA non tardiva ma più precisamente postuma, e di più una CILA che, dotandosi di un titolo un intervento già realizzato e finito dopo la sua realizzazione e il suo completamento, configura una sanatoria, se il termine "sanatoria" ha il significato che ha in ambito edilizio (e infatti, benché il modulo non utilizzi la parola "sanatoria", nella vulgata questa è diventata subito la CILA "in sanatoria").

Ma dove la prima parte del comma 5 dispone questo? La prima parte del comma 5 si apre parlando di "*mancata comunicazione asseverata di inizio dei lavori*" e fissa per l'inadempienza una sanzione di 1.000 €, configurandosi così, esplicitamente e chiaramente, come norma sanzionatoria. Non dice assolutamente che, in caso di "*mancata comunicazione asseverata*" prima dell'intervento o durante l'intervento, la CILA può o deve essere presentata ad intervento ultimato, e per la semplice ragione che è una norma che sanziona la "*mancata comunicazione asseverata*" nelle sole due forme contemplate dall'art. 6-bis (preventiva o tardiva), non una norma che introduce una terza forma di CILA (postuma e, di fatto, a sanatoria). Se avesse voluto farlo, lo avrebbe fatto (e qui ci tocca, nostro malgrado, scomodare il latino: "*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*").

La CILA in sanatoria è dunque una favola che ci racconta la modulistica, ma che non ha nulla a che fare con la realtà della legge.

Qualcuno dirà però che tutto questo è irrilevante. Non solo: irrilevante e anche utile, perché la CILA postuma consente di avere un riscontro e una rappresentazione degli interventi realizzati in assenza di CILA preventiva o tardiva. Giusto, ma a tale fine non serviva che il modulo introducesse un terzo tipo di CILA non previsto dalla norma, bastava un modulo specifico di rilevazione degli interventi per i quali sussiste la condizione della "*mancata comunicazione asseverata di inizio dei lavori*" preventiva o tardiva (a cui allegare la prova del pagamento della sanzione).



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via S. Vitale n. 43  
27010 Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

E poi nessuna distorsione delle norme, che, oltrepassando ampiamente i limiti dell'interpretazione, abbia l'effetto di una loro riscrittura da parte di chi non ha il potere di farlo, può essere considerata irrilevante. La distorsione qui in questione, peraltro, è ben più profonda di quanto potrebbe apparire a un esame superficiale. Non c'è solo, infatti, la trasformazione, miracolosa direi, di una norma sanzionatoria in una norma sui titoli edilizi e, insieme, di sanatoria: il che, forse, tradisce più che una deliberata volontà di stravolgere la legge una confusione inaccettabile e sciatta tra le diverse componenti del Testo unico dell'edilizia, fondata su una scarsa comprensione della loro rispettiva funzione. Di più, una confusione che, fatto altrettanto grave, non riesce a distinguere tra gli effetti di un titolo in sanatoria (la piena legittimazione *ex post* di un intervento edilizio) e gli effetti del pagamento di una sanzione pecuniaria (ai sensi dell'art. 41 comma 2 della legge n. 47/1985, tuttora vigente, la "conservazione", e non la sanatoria, che è tutt'altra cosa, di quanto realizzato).

Non finisce però qui, perché c'è anche lo smontaggio, pur se parziale e riguardante interventi "minori", di una tradizione legislativa più che trentennale in materia di sanatoria, confermata ripetutamente, nella sua logica e nella sua portata, nientemeno che dalla Corte costituzionale (si veda, da ultima, la sentenza 29 maggio 2013 n. 101). La legislazione edilizia, infatti, ammette la sanatoria, fin dal 1985 (art. 13 legge n. 47/1985), esclusivamente degli abusi cosiddetti "formali", cioè degli interventi che, eseguiti senza titolo, risultano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia alla data della loro realizzazione sia alla data della presentazione della sanatoria. E' il principio della cosiddetta "doppia conformità" (ora affermato dagli artt. 36 e 37 comma 4 TUE, i soli ed unici che disciplinano la sanatoria, e "riportato" fedelmente nei moduli della SCIA e del permesso di costruire), che, sicuramente, opera una notevole selezione tra quanto è sanabile e quanto non lo è (ed è di conseguenza da sanzionare).

Secondo il modulo della CILA qui in esame, il principio della "doppia conformità" non esiste: anche per gli interventi già realizzati e finiti (il terzo caso), per i quali la CILA si configura, nei fatti se non nelle parole, come sanatoria, non è minimamente accennato e l'asseverazione del professionista si limita a dichiarare che *"l'intervento ... è conforme agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché ... è compatibile con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia"*. Siamo, insomma, alla sanatoria cosiddetta "giurisprudenziale" o "imperfetta", orientamento molto controverso che qualche limitato successo



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via S. Vitale n. 43  
27010 Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: [m.cavicchini@alice.it](mailto:m.cavicchini@alice.it)

ha avuto nella giurisprudenza del passato senza mai diventare consolidato e prevalente, e soprattutto senza mai trovare riscontro nella legge che è rimasta, sul punto, immutata.

Detto tutto ciò, è francamente impossibile considerare irrilevante il contenuto in esame del modulo della CILA che, nello stesso tempo, introduce un caso di CILA non previsto dalla norma, introduce un caso di sanatoria non previsto dal Testo unico dell'edilizia, scardina, quanto alla sanatoria, il principio fondamentale della "doppia conformità".

Se questa sfilza di violazioni delle norme non è rilevante, che cosa mai lo è?