

**Numero 00267/2025 e data 31/03/2025 Spedizione**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 19 febbraio 2025**

**NUMERO AFFARE 00290/2023**

**OGGETTO:**

Ministero infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto, con presentazione diretta, ex art. 11 d.P.R. n. 1199/1971, da Luigi Benaglia, contro Comune di Baranzate, avverso: *i)* il provvedimento prot. n. 21257 del 14 novembre 2022 con cui il Responsabile dell'Area sviluppo del territorio del comune di Baranzate ha disposto di non accogliere la Comunicazione Inizio Lavori Asseverata Superbonus (CILA-S) prot. n. 16029/2022, ordinando contestualmente l'immediata sospensione dei lavori in corso presso l'immobile di proprietà del ricorrente; *ii)* la nota prot. n. 18027 del 29 settembre 2022 con cui il medesimo Comune evidenziava alcune presunte carenze documentali nella CILAS prot. n. 16029/2022; *iii)* tutti gli atti connessi, presupposti e/o consequenziali, ancorché allo stato non conosciuti.

**LA SEZIONE**

Vista la relazione di cui alla nota prot. n. 12760 del 25 marzo 2024 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Sandro Menichelli.

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dai provvedimenti in epigrafe.
2. Alla stregua della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, emerge che:
  - a) il signor Benaglia, proprietario di un immobile sito nel comune di Baranzate alla via Cadore 8, contraddistinto al NCEU al foglio 65, part. 156 e 157, volendo efficientare sul piano energetico il citato immobile, realizzava interventi consistenti nell'installazione di pannelli fotovoltaici e di una pompa di calore;
  - b) a questo fine, volendo fruire del cd. *Superbonus* 110, il Benaglia, tramite un tecnico abilitato, in data 25 agosto 2022 trasmetteva allo Sportello unico edilizia una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata ai sensi del combinato disposto degli artt. 6-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e 119, comma 13-*ter*, del decreto legge n. 34/2020 (CILA-S), che veniva acquisita dal Comune al prot. n. 16029 del 5 settembre 2022 e rubricata alla P.E, n. 99/2022;
  - c) in data 29 settembre 2022 il tecnico incaricato trasmetteva al Comune l'attestazione che i lavori previsti erano stati realizzati al 30%, come richiesto al fine di fruire del succitato *bonus* fiscale;
  - d) sempre il 29 settembre 2022 il responsabile dell'Area sviluppo territorio del Comune, rilevando carenze documentali, emetteva il provvedimento di cui al prot. n. 18027/2022 recante “*Ordine motivato – per le difformità/carenze documentali - di non effettuare gli interventi oggetto della suddetta C.I.L.A. edilizia rubricata alla P.E, n. 99/2022 ed*

*atteso che i lavori sono iniziati in data 26/08/2022 se ne intima l'immediata sospensione", al contempo prevedendo la possibilità di "provvedere all'integrazione della documentazione, conformando l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, entro il termine perentorio di 10 giorni dal ricevimento della presente";*

e) in data 6 ottobre 2022 il Benaglia, tramite il tecnico incaricato, avanzava richiesta di proroga per la presentazione della documentazione integrativa. Tale documentazione veniva presentata in data 17 ottobre 2022 e acquisita dal Comune il 19 ottobre 2022 al prot. n. 19430;

f) il responsabile dell'Area sviluppo territorio del Comune con nota prot. n. 21257/2022 del 14 novembre 2022, trasmessa e ricevuta in pari data, disponeva di non accogliere la CILA-S prot. n.16029/2022, ordinando *"di non effettuare gli interventi oggetto della suddetta C.I.L.A. SUPERBONUS ed atteso che i lavori sono iniziati in data 26/08/2022 se ne intima l'immediata sospensione"*.

3. Il signor Benaglia ha proposto ricorso straordinario, articolando tre motivi.

3.1. Con il primo motivo contesta *"Nullità del provvedimento impugnato ex art. 21-septies della legge 241/1990 in quanto espressivo di un potere non previsto dalla legge. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 bis del DPR 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 119 comma 13 ter del DL 34/2020"*.

3.2. Con il secondo motivo lamenta *"Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 bis del DPR 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 119 comma 13 ter del DL 34/2020. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, segnatamente, per ingiustizia manifesta, illogicità e irrazionalità, confusione e perplessità, difetto di istruttoria, difetto dei presupposti, contraddittorietà e sviamento di potere"*.

3.3. Con il terzo motivo deduce: *"Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 bis del DPR 380/2001. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 119 comma 13 ter del DL 34/2020. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e,*

*segnatamente, per ingiustizia manifesta, illogicità e irrazionalità, confusione e perplessità, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà e sviamento di potere”*

4. Nel corso del procedimento:

4.1. In data 6 giugno 2023 la parte resistente, con nota prot. n. 0015963, ha formulato le proprie controdeduzioni, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

4.2. Tali controdeduzioni sono state trasmesse dal Ministero alla parte ricorrente con nota prot. n. 17202 del 16 giugno 2023 in riscontro alla richiesta di accesso agli atti.

4.3. Nella relazione istruttoria il Ministero, concordando con le osservazioni formulate dal Comune, ha concluso per l'infondatezza del gravame.

4.4. Con nota in data 11 aprile 2024 il Ministero ha trasmesso alle parti la relazione di rito, con l'invito a produrre eventuali controdeduzioni e/o documentazione.

4.5. In data 10 maggio 2024 il ricorrente ha prodotto una memoria controdeduttiva, assunta dal Ministero in pari data al prot. 22494, con la quale, nel confermare quanto asserito nel ricorso, ha evidenziato, da un lato, l'inconferenza del richiamo operato dal Comune e dal Ministero alla fattispecie degli abusi edilizi e, dall'altro lato, la natura di edilizia libera degli interventi proposti e come tali eseguibili senza alcun titolo abilitativo o atto di assenso dell'amministrazione. Più in dettaglio il ricorrente ha altresì sottolineato: *i)* l'assenza di un potere di rigetto dell'istanza in capo al Comune, che in tale ambito sarebbe titolare di un solo potere sanzionatorio di natura pecuniaria; *ii)* che il provvedimento con cui l'amministrazione respinge o dichiara inefficace e/o inammissibile una C.I.L.A. trasmessa dal privato deve considerarsi quale atto completamente *extra ordinem*, adottato al di fuori del perimetro dei poteri normativamente tipizzati e, in quanto tale, radicalmente nullo ai sensi dell'art. 21-*septies* della legge n. 241/1990; *iii)* che dalla natura oggettivamente e soggettivamente privata della C.I.L.A. discende che a fronte di una carenza documentale rilevata dal Comune, il privato è sempre legittimato a regolarizzare la propria posizione senza

incorrere in decadenze di sorta, poiché le eventuali carenze documentali possono sempre essere sanate “...mediante soccorso istruttorio, senza paralizzare i lavori...”.

4.6. Il Ministero con nota prot. n. 0022597 del 13 maggio 2024 ha trasmesso tale memoria anche alla parte resistente

5. Alla adunanza del giorno 19 febbraio 2025 l'affare è stato trattenuto in decisione.

6. Il ricorso è infondato.

7. Il signor Benaglia ha impugnato il provvedimento prot. n. 21257 del 14 novembre 2022 con cui il Responsabile dell'Area sviluppo del territorio del comune di Baranzate ha disposto di non accogliere la Comunicazione Inizio Lavori Asseverata Superbonus (CILA-S) prot. n. 16029/2022, ordinando contestualmente l'immediata sospensione dei lavori in corso presso l'immobile di proprietà del ricorrente nonché la nota con la quale il Comune ha evidenziato alcune presunte carenze documentali nella CILA-S.

7.1. I diversi profili di censura, tutti tra loro collegati, formulati dal ricorrente non sono meritevoli di favorevole considerazione.

Nella sostanza il ricorrente ha segnalato che “*Alla cosiddetta CILA-S, dunque - come del resto già chiarito dalla giurisprudenza - si applicano le norme, i principi e gli orientamenti giurisprudenziali concernenti la CILA*” e che “*a fronte della presentazione di una CILA il Comune è chiamato semplicemente a valutare se le opere ivi indicate abbiano o meno un impatto limitato sul contesto urbanistico preesistente, essendo quest'ultima la materia che la legge espressamente riserva agli Uffici tecnici comunali*”. Sulla base di queste considerazioni, il rigetto, ovvero la dichiarazione di inammissibilità o di inefficacia della comunicazione ricevuta da parte del Comune costituirebbe quindi un atto *extra ordinem*, e quindi nullo, in quanto adottato da un'Amministrazione che in materia sarebbe dotata esclusivamente di poteri sanzionatori.

Al riguardo, nel premettere che, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 le disposizioni dell'art. 6, comma 1, lett. a-bis) e e-quater del d.P.R. 6 giugno

2001, n. 380 sono state abrogate a far data dal 30 dicembre 2024, ma continuano tuttavia ad applicarsi alle procedure in corso (e cioè quelle abilitative o autorizzatorie per le quali la verifica di completezza della documentazione presentata a corredo del progetto risulti compiuta alla data di entrata in vigore del decreto in parola), fatta salva la facoltà del soggetto proponente di optare per l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, gli interventi di installazione di pompe di calore e di pannelli fotovoltaici rientrano in astratto nell'alveo di quelli che ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. *a-bis*) e *e-quater*) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 sono riconducibili all'edilizia libera.

Tuttavia il ricorrente ha ritenuto necessario ricorrere alla C.i.l.a. disciplinata nel successivo art. *6-bis* qualificando in tal modo gli interventi come di efficientamento energetico dell'edificio.

Nella stessa istanza presentata in data 25 agosto 2022, alla voce "Tipologia di intervento e descrizione sintetica delle opere", il progettista all'uopo incaricato dal Benaglia, sotto la propria responsabilità, ha dichiarato "*che le opere in progetto sono subordinate a comunicazione di inizio lavori in quanto rientrano tra quelle previste dall'art. 119 del D.L. n. 34 del 2020, costituendo: 1.1 Interventi per l'efficientamento energetico*", con sostituzione del generatore di calore e produzione di acqua calda sanitaria con impianto ibrido pompa di calore elettrica e caldaia a gas a condensazione ed installazione di pannelli fotovoltaici in copertura (quindi come tali assoggettati al regime della C.i.l.a. *superbonus*). Non può condividersi, pertanto, l'assunto difensivo secondo cui il Comune, pur in presenza di rilevate carenze documentali, sia privo del potere di ordinare la sospensione dei lavori, oltre che, più in generale, di quelli di vigilanza.

Giova infatti rilevare che il Comune è comunque titolare dei poteri – tra cui quello di ordinare l'immediata sospensione dei lavori - di vigilanza e sanzionatori ex art. 27 T.u.e. - funzionali ad assicurare il rispetto sia delle prescrizioni degli strumenti

urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, sia delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. In quest'ottica, l'Amministrazione comunale, nel rilevare nel corso dell'istruttoria le numerose carenze documentali poste a corredo della c.i.l.a., in ordine alle quali ha concesso al ricorrente un periodo di proroga per la presentazione della documentazione integrativa, si è limitata a svolgere, una volta verificata l'insufficienza del compendio documentale prodotto, un'attività dovuta, pienamente motivata (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 8894/2024, sez. IV, n. 885/2024). Costituisce infatti orientamento giurisprudenziale consolidato quello secondo il quale qualora l'amministrazione rilevi *“che l'attività oggetto di cila è in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ha il dovere di porre in essere i provvedimenti inibitori previsti nell'ambito della propria attività di vigilanza”*.

8. A tanto consegue il rigetto del ricorso.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE  
Sandro Menichelli

IL PRESIDENTE  
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO  
Elisabetta Argiolas