

CILA-Superbonus e stato legittimo: la svolta del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 8959/2025) afferma che le difformità non interessate dai lavori non incidono sulla validità della CILAS né sulla fruizione del Superbonus, ridimensionando il principio di unitarietà dell'organismo edilizio.

di [Gianluca Oreto](#) – 18.11.2025

Lo stato legittimo dell'immobile è condizione necessaria per avviare un intervento di superbonus? Le difformità edilizie presenti in parti dell'edificio non interessate dai lavori possono bloccare una CILA-Superbonus (CILAS)? Il principio di "unitarietà dell'organismo edilizio" può trasformarsi in un ostacolo alla fruizione del beneficio fiscale? Ma, soprattutto, fino a che punto la CILAS deve confrontarsi con lo stato legittimo dell'immobile?

Domande che continuano a generare incertezze applicative tra tecnici e amministrazioni. Proprio per questo è utile tornare sulla natura della CILAS e sul rapporto – tutt'altro che lineare – con lo stato legittimo dell'immobile.

CILAS: il problema normativo

Parlare di superbonus non è mai stato semplice. Se poi questo argomento si unisce alla definizione di stato legittimo – che dopo il Salva Casa si è complicata sempre di più ([leggi articolo](#)) – il risultato non può che essere una matassa di convinzioni che si intrecciano, moltiplicano e divergono in direzioni opposte.

La problematica nasce dalla formulazione normativa contenuta nell'art. 119, comma 13-ter, del D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio) che, relativamente al procedimento amministrativo relativo agli interventi di superbonus senza demolicostruzione completa, ha previsto:

- la presentazione di una comunicazione di inizio lavori asseverata specifica per il superbonus (la CILAS) che non prevede l'attestazione dello stato legittimo (ma non ne esclude la necessità);
- la deroga alla decadenza dalla detrazione nei casi disciplinati all'art. 49 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia);
- le condizioni in cui decade il superbonus (tra le quali la "mancata presentazione della CILA").

Dopo anni di discussioni in cui si è tentato (spesso invano) di far comprendere l'importanza dello stato legittimo come condizione necessaria per avviare qualsiasi intervento edilizio (anche di semplice manutenzione ordinaria) – soprattutto alla luce di alcuni principi pacifici della giurisprudenza di Cassazione – sul binomio "superbonus-stato legittimo" sono cominciati i primi contenziosi amministrativi, sfociati in sentenze che ancora non sono riusciti a definire degli orientamenti consolidati (anche, in alcuni casi li hanno smontati).

CILA-Superbonus e stato legittimo: la giurisprudenza

La giurisprudenza amministrativa più recente aveva chiarito alcuni aspetti fondamentali relativi al superbonus e alla CILAS. Ricordiamo:

- la Sentenza del TAR Lazio 7 dicembre 2023, n. 18386, secondo la quale una CILAS può essere valutata solo dopo la conclusione del procedimento attivato per sanare eventuali abusi edilizi;
- l'Ordinanza del TAR Toscana 16 gennaio 2024, n. 72, che avrebbe confermato la legittimità di una CILAS presentata prima della conclusione del procedimento di sanatoria ma solo a condizione che i lavori cominciano successivamente;
- la Sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia 14 febbraio 2024, n. 69 che ha escluso qualsiasi possibilità di soccorso istruttorio nel caso di invio ad una PEC errata (se il Comune non dispone di piattaforma digitale);
- la Sentenza del TAR Campania 22 maggio 2024, n. 3312 secondo cui l'atto con cui l'Amministrazione comunale respinge - archiviando o dichiarando improcedibile, irricevibile, improponibile - una CILA 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, pertanto la sua impugnativa comporta l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse;

- la Sentenza del TAR Marche 11 luglio 2024, n. 642 che ha ammesso la presentazione di una variante progettuale alla CILAS;
- la Sentenza del TAR Campania 5 novembre 2024, n. 5934 che ha confermato il principio generale secondo il quale gli interventi edilizi, per essere lecitamente realizzati, devono afferire a immobili non abusivi, verificandosi altrimenti un effetto di propagazione dell'illecito per cui le opere aggiuntive partecipano delle caratteristiche di abusività dell'opera principale;
- la Sentenza del Consiglio di Stato 25 febbraio 2025, n. 1651 che, diversamente dal TAR, ha ammesso che la dichiarazione di inefficacia della CILAS è impugnabile perché incide direttamente sui diritti del privato, impedendogli di proseguire i lavori e accedere al Superbonus;
- il Parere del Consiglio di Stato 31 marzo 2025, n. 267 secondo cui la CILAS, sebbene sia una comunicazione e non un titolo autorizzativo, non è sottratta ai poteri di vigilanza e inibizione del Comune; l'Amministrazione comunale ha il dovere di intervenire quando riscontra carenze documentali sostanziali che incidano sulla regolarità dell'intervento edilizio; la sospensione dei lavori è legittima se fondata su istruttoria completa, motivata e preceduta da un invito a regolarizzare la documentazione.

Su questo aspetto, vale la pena ricordare alcune pronunce:

- Corte di Cassazione n. 18268/2023 che ha ribadito come qualsiasi intervento su un immobile abusivo costituisca prosecuzione dell'attività illecita;
- TAR Veneto 13 marzo 2023, n. 128 secondo cui la regolarità urbanistica è un presupposto imprescindibile per qualsiasi intervento edilizio.

CILA-Superbonus e stato legittimo: nuovo intervento del Consiglio di Stato

Nuovi interessanti spunti di riflessione arrivano dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 8959 del 17 novembre 2025, è tornato sull'annosa questione relativa all'avvio di un intervento edilizio su un immobile privo dello stato legittimo.

Il caso riguarda un condominio e la presentazione di una **CILA-Superbonus** per interventi di efficientamento energetico, riduzione del rischio sismico e abbattimento delle barriere architettoniche sulle parti residenziali dell'edificio.

Il Comune dichiara l'**improcedibilità** della CILA, sostenendo che l'immobile presenta presunte difformità nel **piano seminterrato**, del tutto estraneo agli interventi agevolati. In primo grado il TAR accoglie la tesi comunale valorizzando il principio della "unitarietà dell'organismo edilizio": se una parte dell'edificio non è conforme, l'intero edificio non sarebbe legittimabile ai fini del beneficio.

Il caso passa nelle mani del Consiglio di Stato con una nuovissima e innovativa interpretazione dello stato legittimo.

Quadro normativo di riferimento

L'asse portante della decisione è l'art. **119, comma 13-ter**, del D.L. n. 34/2020, secondo cui:

«La presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380/2001».

Ma, come chiarito più volte, benché la CILAS non riporti l'attestazione dello stato legittimo, questo risulta (da sempre) essere una condizione necessaria per avviare qualsiasi intervento edilizio.

Recentemente, con le modifiche introdotte dal Salva Casa (D.L. n. 69/2024, conv. in L. n. 105/2024) all'art. 9-bis del d.P.R. 380/2001, è stato introdotto il nuovo comma 1-ter che separa in modo netto lo stato legittimo delle parti private presenti all'interno di un edificio in condominio dalle parti comuni.

Una nuova formulazione normativa che, per la prima volta, mette da parte il principio di unitarietà dell'organismo edilizio sulla base di un più moderno principio di rilevanza dell'intervento. Dal Salva Casa in poi, gli eventuali abusi sulle parti private non inficiano la dimostrazione dello stato legittimo delle parti comuni (e viceversa).

Un principio innovativo che evidentemente ha portato (anche senza essere citato) alla nuova interpretazione del Consiglio di Stato. Di contro mi chiedo che senso ha avuto inserire nel TUE il citato comma 1-ter, se è valido il nuovo principio ammesso dal Consiglio di Stato.

Principi espressi dalla sentenza

La nuova sentenza del Consiglio di Stato utilizza espressioni di grande rilievo interpretativo. In particolare:

«L'autonomia strutturale e funzionale del procedimento in questione rispetto a quello di accertamento della legittimità edilizia induce a escludere che eventuali irregolarità riferite a parti dell'immobile non interessate dalla CILA possano precludere la spettanza del beneficio...».

Un passaggio chiave secondo il quale la CILAS non è un titolo edilizio in senso classico, ma uno strumento funzionale al beneficio fiscale, il cui controllo deve rimanere circoscritto ai lavori dichiarati. Ragion per cui, secondo il Consiglio di Stato, *“il principio di “unitarietà dell'organismo edilizio”, valorizzato dal TAR, non può essere spinto sino a negare l'autonomia funzionale e oggettiva di lavori che non incidono sulle porzioni oggetto delle difformità contestate”.*

Ne deriva – secondo i giudici di Palazzo Spada – che il controllo di legittimità edilizia sulle parti non coinvolte non rientra nel perimetro normativo della CILAS. È un chiarimento decisivo: l'unitarietà dell'organismo edilizio non può diventare un “grimaldello” per negare il Superbonus.

La conclusione dei giudici di secondo grado è netta: *«Illegittimamente [...] l'amministrazione ha dichiarato l'improcedibilità della CILA superbonus.»*

Analisi tecnica

La sentenza – in netta controtendenza rispetto ad altre pronunce oltre che ad alcuni principi consolidati della Cassazione – offre per la prima volta due indicazioni operative fondamentali.

Secondo la nuova sentenza del Consiglio di Stato, il legislatore ha scelto di scollegare la CILA-Superbonus dall'accertamento della conformità urbanistica complessiva per consentire l'accesso al beneficio anche in presenza di difformità non pertinenti ai lavori finanziati.

Sostanzialmente, la sentenza individua un criterio innovativo per cui **conta ciò che si fa, dove lo si fa e in quali parti dell'edificio si interviene.**

Se le difformità non riguardano le porzioni oggetto di intervento:

- non incidono sulla validità della CILA,
- non ostacolano il Superbonus,
- non possono essere pretese come condizione per la procedibilità.

Conclusioni operative

Questo nuovo intervento del Consiglio di Stato evidenzia, ancora una volta, le problematiche operative di testi normativi spesso carenti di presupposti e dalla formulazioni in chiaroscuro che generano interpretazioni sempre più spesso divergenti.

Diversamente da quanto affermato da alcuni recenti interventi della giustizia amministrativa, secondo il Consiglio di Stato occorre considerare tre regole fondamentali:

1. **la CILAS non richiede lo stato legittimo:** le eventuali difformità estranee all'intervento non incidono sulla procedibilità della comunicazione e del beneficio fiscale;
2. **perimetro oggettivo e funzionale:** conta esclusivamente la conformità delle parti oggetto dei lavori;
3. **inapplicabilità dell'unitarietà dell'organismo edilizio:** non può essere invocata per negare il Superbonus.

Dunque, a favore del contribuente, viene confermato il principio per cui il controllo sulla CILAS deve restare entro i limiti stabiliti dal legislatore, senza estendere indebitamente la verifica a difformità non pertinenti. Una decisione decisiva, innovativa e che, certamente, potrebbe essere valorizzata se seguita da amministrazioni e tribunali.