

# Superbonus, CILAS, stato legittimo e cambio d'uso: interviene il Consiglio di Stato

*Lo stato legittimo resta vincolante anche per gli interventi agevolati dal Superbonus: il cambio d'uso richiede il titolo edilizio corretto*

di [Gianluca Oreto](#) – 23.07.2025

Come si conciliano **CILAS** e **mutamento di destinazione d'uso** ai fini del **Superbonus**? Quale ruolo assume lo **stato legittimo** nella presentazione della CILA finalizzata a questi interventi? E **cosa cambia** dopo la riforma dell'**art. 23-ter del Testo Unico Edilizia** introdotta dal "**Salva Casa**"?

## CILAS e Stato legittimo

Partiamo da un presupposto fondamentale: lo stato legittimo, ossia la **conformità dell'immobile** alla sequenza dei titoli edilizi rilasciati, presentati o formati, rappresenta una **conditio sine qua non** per l'avvio di qualsiasi nuovo intervento edilizio. Un **principio cardine**, più volte ribadito anche dalla **Corte di Cassazione**, secondo cui ogni intervento su una costruzione priva di stato legittimo – anche in assenza di un provvedimento repressivo – costituisce una ripresa dell'attività illecita e integra un nuovo reato edilizio (**sentenza 9 luglio 2019, n. 29984**).

Questo assetto è stato tuttavia scosso dal **D.L. n. 77/2021** (Decreto Semplificazioni), che ha modificato il **comma 13-ter**, art. 119 del **D.L. n. 34/2020 (Decreto Rilancio)**, introducendo la CILA-Superbonus (CILAS). Una comunicazione semplificata, presentabile **senza l'allegazione dello stato legittimo**, per tutti gli interventi diversi dalla demolizione e ricostruzione.

Ma attenzione: l'esonero dall'attestazione **non equivale** a un'esenzione dalla conformità edilizia e urbanistica. Come ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa, l'assenza di verifica formale **non autorizza interventi su immobili abusivi**.

## Superbonus, CILAS, stato legittimo e cambio d'uso: la sentenza del Consiglio di Stato

Il delicato tema tra stato legittimo e superbonus è stato recentemente affrontato dal **Consiglio di Stato** che, con la **sentenza n. 5142 del 12 giugno 2025**. Il caso riguarda la presentazione di una CILAS per legittimare un intervento di efficientamento energetico e sismico su due fabbricati che avrebbero beneficiato della detrazione fiscale prevista dall'art. 119 del Decreto Rilancio. In realtà, il piano terra di uno dei fabbricati era stato trasformato in abitazione, e la CILAS era stata utilizzata per "sanare" la nuova destinazione d'uso.

L'amministrazione, accertata la difformità tra la destinazione legittima (deposito) e quella effettiva (residenziale), ha ordinato il ripristino dei luoghi. Il proprietario ha fatto ricorso, sostenendo l'irrilevanza urbanistica del mutamento e richiamando l'epoca di costruzione (inizio '900) per giustificare l'assenza di titolo.

Il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso, affermando che il mutamento d'uso da deposito a residenza è **urbanisticamente rilevante**, anche senza opere, e non può essere legittimato da una CILAS. Serve il permesso di costruire (siamo in un caso precedente le modifiche apportate dal Salva Casa), fondato su uno **stato legittimo ricostruito documentalmente**.

## Quadro normativo di riferimento

Per una corretta lettura della sentenza del Consiglio di Stato è necessario prendere in considerazione il seguente quadro normativo:

- **art. 119, comma 13-ter, D.L. n. 34/2020**: definisce i limiti di utilizzo della CILAS ai fini del Superbonus;
- **art. 23-ter d.P.R. n. 380/2001**, come modificato dalla L. n. 105/2024 (Salva Casa): disciplina i cambi di destinazione d'uso orizzontali e verticali;
- **art. 9-bis d.P.R. n. 380/2001**: definisce lo "stato legittimo" e le fonti documentali per ricostruirlo;

- **art. 21-octies L. n. 241/1990**: disciplina l'invalidità degli atti in presenza di illegittimità sostanziale, anche con vizi procedurali.

### Analisi tecnica della sentenza

La sentenza interviene su un uso improprio della CILAS, impiegata per coprire un **mutamento funzionale rilevante**: da deposito a residenza. I giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che, anche **in assenza di opere**, il passaggio tra categorie funzionali diverse comporta **effetti urbanistici rilevanti** (art. 23-ter, comma 1), e richiede un titolo edilizio idoneo (nel caso di specie, **il permesso di costruire**).

Lo stato legittimo non può essere presunto in base alla sola epoca di costruzione. La sentenza richiama l'art. 9-bis del d.P.R. 380/2001: anche per edifici anteriori all'obbligo di titolo edilizio (ante '67), è necessario **documentare** la destinazione originaria e la catena dei titoli successivi, anche con planimetrie, accatastamenti, fotografie storiche e documenti d'archivio.

La **riforma dell'art. 23-ter** introdotta dal **Salva Casa (Legge n. 105/2024 di conversione del D.L. n. 69/2024)** ha reso più flessibile il mutamento di destinazione d'uso e semplificato la scelta tecnica del titolo edilizio necessario. In particolare, il Salva Casa:

- ha liberalizzato i cambi **orizzontali** (nella stessa zona) salvo vincoli comunali;
- ha esteso la liberalizzazione anche ai cambi **verticali tra categorie diverse**, ma **solo in zone A, B e C**, se l'uso è conforme a quello prevalente;
- ha ribadito che **il titolo edilizio necessario** dipende dalla **natura delle opere**: se si tratta di semplici lavori da CILA, il cambio d'uso richiede almeno una SCIA.

Nel caso esaminato, tuttavia:

- l'immobile si trovava in **zona agricola**;
- il cambio d'uso era **verticale da deposito a residenziale**, con incremento del carico urbanistico;
- la **CILAS era inadeguata**: né sufficiente né compatibile con l'ordinamento urbanistico.

La decisione riconosce che anche in regime di Superbonus, la **trasformazione urbanistica non dichiarata** è da considerarsi abusiva. L'amministrazione può, quindi, legittimamente esercitare il potere repressivo.

### Conclusioni operative

La sentenza del Consiglio di Stato offre una chiara lezione operativa: il Superbonus non può essere utilizzato come strumento per sanare situazioni urbanisticamente irregolari. Anche in presenza di una CILAS formalmente valida, se l'immobile non presenta uno stato legittimo coerente con la destinazione dichiarata, l'intervento risulta comunque abusivo.

Nel caso affrontato, il tentativo di utilizzare la CILAS per "coprire" un cambio di destinazione d'uso da deposito a residenza si è scontrato con l'obbligo – tuttora pienamente vigente – di ricostruire e dimostrare lo stato legittimo dell'immobile. L'epoca di costruzione anteriore al 1967, da sola, non basta: servono elementi documentali precisi, come prevede l'art. 9-bis del Testo Unico Edilizia.

È vero che la riforma del "Salva Casa" ha introdotto margini di flessibilità, in particolare per i cambi d'uso orizzontali e per quelli verticali in ambito urbano. Ma nel caso esaminato ci troviamo in zona agricola (ambito tra l'altro escluso dalle liberalizzazioni del Salva Casa previste per le zone A, B e C), con un **mutamento di categoria funzionale** e un **incremento del carico urbanistico**: elementi che richiedono senza dubbio il permesso di costruire, a prescindere dall'agevolazione fiscale invocata.

In sintesi:

- la CILAS **non legittima automaticamente** un intervento se manca la **conformità urbanistica e edilizia dell'immobile**;
- lo stato legittimo è un requisito **imprescindibile**, anche se non espressamente attestato in sede di presentazione della CILAS;
- ogni **mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante** richiede una valutazione tecnica e il titolo edilizio adeguato;
- in contesti agricoli o non urbanizzati, le semplificazioni del Salva Casa **non trovano applicazione**.

Per i tecnici, il messaggio è chiaro: prima di predisporre una CILAS per il Superbonus, è fondamentale ricostruire con precisione lo stato legittimo dell'immobile e verificare la compatibilità urbanistica dell'intervento. Diversamente, si rischia la decadenza del Superbonus e l'adozione di un'ordinanza di ripristino da parte del Comune.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*