

CILA Superbonus e contributo di costruzione: il Comune non può qualificare tutto come ristrutturazione

Il TAR Lombardia chiarisce i rapporti tra CILA-S, manutenzione straordinaria, ristrutturazione edilizia e contributo di costruzione: l'unitarietà del cantiere non basta a modificare la qualificazione prevista dalla legge per gli interventi Superbonus, mentre le opere assentite con SCIA devono essere valutate autonomamente ai fini dell'eventuale onerosità

di [Redazione tecnica](#) – 05.10.2026

La qualificazione di un intervento edilizio non serve soltanto a individuare il regime amministrativo necessario per eseguirlo, perché dalla categoria nella quale vengono ricondotte le opere possono dipendere conseguenze altrettanto rilevanti sul piano economico, come, ad esempio, la debenza del **contributo di costruzione**, nelle sue componenti riferite agli **oneri di urbanizzazione** e al **costo di costruzione**.

Quando sullo stesso immobile vengono realizzati, nello stesso arco temporale, lavori soggetti a discipline differenti e assistiti da titoli diversi, come è accaduto spesso durante la stagione del Superbonus, alle opere di **efficientamento energetico** o di **miglioramento sismico** eseguite mediante **CILA-S** possono affiancarsi ulteriori trasformazioni assentite, ad esempio, mediante **SCIA**.

A quel punto diventa rilevante il rapporto tra la qualificazione delle singole opere e quella dell'intervento complessivamente realizzato, soprattutto quando il Comune ritenga che la contemporaneità delle lavorazioni, la loro connessione funzionale e la presenza di un unico cantiere consentano di ricondurre il risultato finale alla **ristrutturazione edilizia**, facendo discendere da questa qualificazione anche l'obbligo di corrispondere il contributo di costruzione.

Su questo aspetto si è pronunciato il **TAR Lombardia, Milano, sez. IV**, con la **sentenza 4 giugno 2026, n. 2869**, nell'ambito di una controversia nella quale la richiesta economica del Comune era stata costruita considerando unitariamente opere realizzate con CILA-S e interventi assentiti mediante SCIA.

CILA-S e contributo di costruzione: la riqualificazione come ristrutturazione edilizia

Il caso all'esame dei giudici lombardi riguarda un edificio residenziale articolato su più livelli e interessato da una pluralità di interventi eseguiti attraverso titoli differenti.

Per gli interventi di efficientamento energetico era stata presentata una **CILA-S**, successivamente aggiornata per modificare il sistema di isolamento da cappotto esterno a cappotto interno, mentre altre due CILA-S riguardavano gli **interventi antisismici**, consistenti nel rifacimento del tetto e nel rinforzo delle murature.

Accanto a queste opere era stata presentata una **SCIA** che comprendeva, tra le altre lavorazioni, la realizzazione di un ascensore esterno con piattaforme di sbarco ai piani superiori e la conseguente trasformazione di alcune finestre in portefinestre, modifiche interne con la realizzazione di un secondo bagno negli alloggi, l'allineamento delle aperture al piano superiore, il **cambio di destinazione d'uso** di un locale da ripostiglio ad autorimessa con trasformazione dell'apertura esterna in portone carrabile, il rinforzo dei solai e l'installazione dell'impianto fotovoltaico.

A fronte di questo complesso di lavori, il Comune ha richiesto il pagamento di **6.808,42 euro**, tra oneri di urbanizzazione primaria, oneri di urbanizzazione secondaria e contributo sul costo di costruzione, qualificando l'insieme degli interventi come ristrutturazione edilizia.

La somma è stata versata dai proprietari con riserva, per essere successivamente contestata dinanzi al giudice amministrativo.

Ristrutturazione edilizia e unico cantiere: la tesi del Comune

La posizione dell'amministrazione non muoveva dall'idea che tutte le lavorazioni, considerate singolarmente, appartenessero alla stessa categoria edilizia, perché era lo stesso Comune a riconoscere che alcune potevano essere ricondotte alla **manutenzione straordinaria**, mentre altre presentavano caratteristiche tali da essere considerate ristrutturazione edilizia.

Il dato decisivo era però rappresentato dalla circostanza che tutte le opere fossero state eseguite attraverso **un unico cantiere**, senza sospensioni temporali e secondo una sequenza ritenuta funzionalmente unitaria, elementi dai quali l'amministrazione aveva fatto discendere la qualificazione finale dell'intervento come ristrutturazione dell'immobile.

Il TAR ha dovuto quindi verificare se questa valutazione complessiva del cantiere potesse ricondurre alla ristrutturazione edilizia anche interventi ai quali il legislatore aveva attribuito, nell'ambito della disciplina del Superbonus, una qualificazione specifica.

Superbonus e CILA-S: perché le opere restano manutenzione straordinaria

Nel valutare la questione, il tribunale ha preso le mosse dall'**art. 119, comma 13-ter, del D.L. n. 34/2020**, come modificato dal D.L. n. 77/2021, disposizione secondo la quale gli interventi ricadenti nel Superbonus, anche quando interessano le parti strutturali dell'edificio o i prospetti e con esclusione di quelli comportanti demolizione e ricostruzione, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante CILA.

La previsione non è stata letta dal Collegio come una disposizione di sola semplificazione del procedimento amministrativo attraverso l'utilizzo della CILA, perché il legislatore ha attribuito agli interventi interessati anche una specifica **qualificazione edilizia**, riconducendoli alla manutenzione straordinaria.

Secondo il TAR, i lavori contemplati dalle CILA-S presentate per l'immobile non potevano essere successivamente considerati ristrutturazione edilizia, dovendo continuare a essere qualificati, sulla base della disciplina speciale prevista dall'art. 119, comma 13-ter, come **opere di manutenzione straordinaria**. Il Collegio parla, a questo proposito, di una **“presunzione introdotta dal legislatore”**, dalla quale deriva una qualificazione che il Comune non poteva superare semplicemente includendo quelle lavorazioni nella valutazione complessiva del cantiere.

CILA-S efficace e non contestata: perché la qualificazione edilizia non cambia

La validità delle CILA-S, inoltre, non era stata messa in discussione dall'amministrazione, che non aveva adottato atti diretti a rimuoverne gli effetti e non aveva neppure accertato che le opere effettivamente realizzate fossero diverse da quelle rappresentate nelle comunicazioni.

Non risultava neppure che il Comune avesse sostenuto o verificato l'incompatibilità delle lavorazioni, per quantità o caratteristiche sostanziali, con la qualificazione attribuita dalla disciplina del Superbonus e con il titolo utilizzato per eseguirle. Le CILA-S erano quindi rimaste **pienamente efficaci** e continuavano a reggere le opere alle quali si riferivano.

Il Collegio non ha escluso i poteri di verifica dell'amministrazione sulla corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto realizzato, ma ha rilevato che, nel caso esaminato, la qualificazione delle opere CILA-S non era stata superata da alcun accertamento capace di metterne in discussione presupposti ed efficacia.

Non era quindi possibile riqualificare quelle stesse opere come ristrutturazione soltanto nel momento in cui occorreva determinare il contributo di costruzione.

Unico cantiere e CILAS: quando non basta per parlare di ristrutturazione

La valutazione complessiva delle trasformazioni realizzate su un immobile mantiene un ruolo essenziale in materia edilizia, perché la scomposizione artificiosa di un intervento in una successione di opere minori non può servire a eludere il regime amministrativo corrispondente alla trasformazione effettivamente eseguita.

Nel caso esaminato dal TAR, tuttavia, non si discuteva semplicemente della necessità di leggere unitariamente più lavorazioni collegate tra loro, ma della possibilità di utilizzare questo criterio anche per ricondurre alla ristrutturazione edilizia opere alle quali una disposizione speciale aveva attribuito la qualificazione di manutenzione straordinaria.

La richiesta di pagamento era stata formulata considerando insieme tutte le lavorazioni realizzate sull'edificio, comprese quelle assentite mediante CILA-S; una volta riconosciuto che queste ultime dovevano restare all'interno della manutenzione straordinaria, non era più possibile utilizzarle per sostenere quella **qualificazione unitaria della ristrutturazione** sulla quale era stato costruito il calcolo del Comune.

CILA-S e costo di costruzione: quando la quota non è dovuta

Sul piano economico, il TAR ha ritenuto fondata la domanda dei ricorrenti relativa alla **non debenza del costo di costruzione** per le opere realizzate in forza delle CILA-S.

Una volta confermata la qualificazione delle opere come manutenzione straordinaria e preso atto che le CILA-S non erano state contestate dal Comune, è venuto meno il presupposto utilizzato dall'amministrazione per assoggettare quelle opere alla quota del contributo commisurata al costo di costruzione.

Oneri di urbanizzazione: quando serve l'aumento del carico urbanistico

Diverso è il ragionamento seguito per gli oneri di urbanizzazione, perché la disciplina speciale del Superbonus non determina un'esenzione automatica.

L'**art. 33, comma 2, del D.L. n. 77/2021** ha espressamente previsto che restano fermi, **ove dovuti**, gli oneri di urbanizzazione, per cui la loro applicazione richiede comunque di verificare la presenza dei relativi presupposti.

Sul punto il TAR ha richiamato il principio secondo cui il maggior **carico urbanistico** va accertato verificando se l'intervento determini la necessità di nuove opere di urbanizzazione oppure un utilizzo più intenso di quelle già esistenti, attraverso una valutazione che mette in relazione la situazione precedente e quella conseguente alle trasformazioni realizzate.

Nel caso sottoposto al suo esame, tuttavia, non era stato dimostrato alcun **oggettivo e comprovato aumento del carico urbanistico** riferibile alle opere rette dalle CILA-S, che erano finalizzate all'efficientamento energetico e sismico dell'immobile e non avevano comportato, secondo quanto accertato in giudizio, variazioni della destinazione d'uso né incrementi di volume o superficie tali da modificare le caratteristiche e la funzione del bene.

Anche sotto questo profilo, quindi, la pretesa creditoria riferita alle opere eseguite mediante CILA-S è stata ritenuta infondata.

SCIA e contributo di costruzione: la valutazione resta autonoma

L'accoglimento del ricorso non ha però comportato una dichiarazione di gratuità estesa indistintamente a tutte le lavorazioni realizzate sull'immobile.

Il TAR non ha infatti stabilito se il contributo di costruzione fosse o meno dovuto per le opere ricomprese nella **SCIA n. 18/2023**, perché la somma oggetto della controversia non era stata richiesta dal Comune sulla base del solo intervento assentito con tale titolo, ma muoveva dalla diversa premessa secondo cui l'intero complesso delle opere, incluse quelle CILA-S, costituiva una ristrutturazione edilizia.

L'amministrazione conserva quindi il potere di verificare se, con riferimento all'intervento autorizzato mediante SCIA, sussistano i presupposti previsti dalla legge per richiedere il contributo di costruzione, ma questa eventuale nuova valutazione dovrà essere svolta autonomamente e **senza includere le opere assentite mediante CILA-S**.

Contributo di costruzione e interventi Superbonus: le indicazioni del TAR

Una volta esclusa la possibilità di utilizzare le opere in CILA-S per sostenere la qualificazione complessiva posta alla base della richiesta comunale, il TAR ha accertato il diritto dei ricorrenti a non corrispondere il contributo di costruzione in dipendenza delle CILA-S e ha dichiarato infondata, nei termini in cui era stata formulata, la pretesa relativa alla ristrutturazione dell'intero immobile.

Da questa conclusione è derivato il diritto alla **restituzione della somma già versata**, restando salve eventuali ulteriori determinazioni del Comune riferite esclusivamente all'intervento assentito mediante SCIA, qualora ne ricorrano motivatamente i presupposti.

Quando lo stesso immobile è interessato da opere soggette a regimi diversi, la presenza di più lavorazioni coordinate e inserite nello stesso cantiere non consente di prescindere dalla disciplina che regola ciascuna di esse.

Per gli interventi Superbonus ai quali trova applicazione l'art. 119, comma 13-ter, del D.L. n. 34/2020, la qualificazione legislativa come **manutenzione straordinaria** conserva il suo rilievo anche quando, nello stesso edificio e nello stesso periodo, siano eseguite altre opere soggette a SCIA.

La loro eventuale onerosità dovrà essere verificata separatamente, sulla base dei presupposti che riguardano quelle specifiche trasformazioni, mentre le opere rette dalla CILA-S non possono essere utilizzate, soltanto in ragione dell'**unitarietà del cantiere**, per costruire una diversa qualificazione dell'intervento complessivo e assoggettarle così a un regime economico che il TAR ha ritenuto incompatibile con la disciplina speciale applicabile al caso esaminato.

CILA-S, contributo di costruzione e oneri di urbanizzazione: i punti chiave

La CILA-S comporta sempre l'esenzione dal contributo di costruzione?

No. La sentenza distingue tra costo di costruzione e oneri di urbanizzazione. Per le opere ricondotte alla manutenzione straordinaria tramite CILA-S, il TAR ha escluso la debenza della quota relativa al costo di costruzione, mentre gli oneri di urbanizzazione restano dovuti **ove ne ricorrano i presupposti**, a partire dall'aumento del carico urbanistico.

Le opere in CILA-S possono essere riqualificate come ristrutturazione edilizia?

Non per il solo fatto di essere eseguite insieme ad altre opere nello stesso cantiere. Secondo il TAR, gli interventi Superbonus ricadenti nell'art. 119, comma 13-ter, del D.L. n. 34/2020 conservano la qualificazione di **manutenzione straordinaria** prevista dalla legge, salvo che venga accertata un'incompatibilità tra le opere realizzate e il regime utilizzato.

Un unico cantiere può far considerare tutte le opere come un solo intervento?

La valutazione unitaria delle opere resta rilevante in materia edilizia, ma non può essere utilizzata per superare una qualificazione attribuita direttamente dalla legge. Nel caso esaminato, la continuità temporale e funzionale del cantiere non è stata ritenuta sufficiente per assorbire nella ristrutturazione edilizia anche le opere assentite con CILA-S.

Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti per gli interventi in CILA-S?

Possono esserlo, perché l'art. 33, comma 2, del D.L. n. 77/2021 li mantiene espressamente fermi **ove dovuti**. Occorre però verificare un effettivo aumento del carico urbanistico. Nel caso deciso dal TAR, tale aumento non era stato dimostrato con riferimento alle opere di efficientamento energetico e sismico.

Il TAR ha escluso il contributo di costruzione anche per le opere in SCIA?

No. La sentenza non ha stabilito se il contributo fosse dovuto o meno per le sole opere assentite mediante SCIA, perché la richiesta del Comune era stata formulata considerando unitariamente anche gli interventi in CILA-S.

Il Comune può chiedere nuovamente il contributo per le opere in SCIA?

Sì, il TAR ha lasciato espressamente salva la possibilità per il Comune di verificare se, rispetto alle sole opere autorizzate mediante SCIA, ricorrano i presupposti di legge per richiedere il contributo di costruzione, senza includere nella nuova valutazione gli interventi assentiti mediante CILA-S.