

SUPERBONUS 110% :

NORMATIVA DPR 380/2001 DISPOSIZIONI FISCALI

La tematica che ci occupa ha una rilevanza fondamentale in sede edilizia e fiscale.

Occorre prima di procedere all'analisi dettagliata del SUPERBONUS 110% soffermarci sulla analisi e studio della norma cardine del testo unico edilizio.

Il capo III del TITOLO IV del t.u.ed. contiene tre disposizioni di carattere fiscale, mutuata dall'articolo 41 ter della legge urbanistica introdotto dall'articolo 15 della legge 67 /65. Esse regolano un'articolata disciplina non priva di elementi di criticità finalizzate a contrastare mediante la leva fiscale l'abusivismo edilizio e le irregolarità urbanistiche.

In particolare l'articolo 49 sancisce il principio per cui, ferme restando le sanzioni di tipo amministrativo e penale previste dalla legge per l'esecuzione di interventi difformi rispetto ai titoli edilizi, le realizzazioni abusive non beneficiano delle norme agevolative previste dalle disposizioni fiscali vigenti.

Le irregolarità urbanistiche che assumono rilevanza sul piano tributario, determinando l'impossibilità di godere delle agevolazioni, consistono in violazioni di altezza distacchi, cubatura o superficie coperta che cedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure prescritte, o il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione. È pacifico che esse devono sussistere al tempo dell'applicazione dell'agevolazione, ed è altrettanto pacifico che tali forme di ipotesi di illecito sono da considerarsi tassative.

La giurisprudenza intervenuta sul punto a più riprese circoscrive l'applicazione della norma de qua alle sole opere eseguite senza titolo edilizio o in contrasto con lo stesso (ex multiis Cass. Civ. sez. I 80/1864; cass. Civ. sez. I 83/2298; sez. I 94/4933). Corollario giuridico è che debbano tenersi in considerazione anche le parti interrato dell'edificio e non solo i volumi sovrastanti il piano di campagna ai fini del calcolo dell'eccedenza del 2% delle misure prescritte.

Per quanto concerne i beni vincolati questi vengono invece disciplinati dal decreto legislativo 04/42 anche se in un rapporto di subordinazione tra il titolo edilizio di cui all'articolo 49 e l'attualizzazione paesistica.

Al contrario il cosiddetto illecito paesaggistico ha una rilevanza autonoma rispetto a quello edilizio il che in ultima analisi costituisce un riflesso del principio di differenziazione tra attività urbanistica edilizia e attività di tutela dei beni vincolati di cui all'articolo 146 del dlgs. 04/42.

In sostanza ai fini dell'applicazione della norma de qua ovvero dell'articolo 49 assumono rilevanza gli interventi eseguiti in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso ovvero su un titolo successivamente annullato.

In quest'ultima ipotesi, ovvero permesso di costruire poi dichiarato illegittimo non appaiono sussistenti i presupposti stabiliti dalla legge per l'applicazione delle sanzioni tributarie che a differenza di quelle amministrative sono improntate ai principi della colpevolezza di matrice penale. In sostanza il contribuente ha diritto in tal caso alla disapplicazione delle sanzioni limitandosi il recupero da parte dell'amministrazione alla corresponsione della maggiore risposta e dei relativi interessi.

Per quel che concerne la tematica che ci occupa ovvero il superbonus l'articolo 49 stabilisce l'obbligo per il Comune di vigilare e segnalare in forma solenne e chiara all'amministrazione finanziaria nel termine trimestrale qualsiasi forma di illecito edilizio o abuso comportando in caso di presenza la decadenza di ogni beneficio fiscale al contribuente.

La norma de qua quindi va inquadrata come ponte di reciproca cooperazione tra FISCO E COMUNI in netto e reciproco piano con quanto stabilito dalla Costituzione ex art. 114 rinnovata dalla novella del 2001 e soprattutto in un contesto istituzionale caratterizzato da una spiccata tendenza verso il federalismo fiscale e l'incremento della potestà impositiva di cui l'espressione più recente è rappresentata dalla promulgazione della l. 09/42.

Il committente in tale quadro normativo previsto e disciplinato ex art. 49 TUE, resta responsabile, in caso di revoca o decadenza dai benefici fiscali, dei danni nei confronti degli aventi causa. Per committente si intende il soggetto cui è imputabile l'illecito edilizio mentre l'avente causa è colui che gli è subentrato nella titolarità del l'immobile.

Fatta tale doverosa premessa ed inquadrata la fattispecie che ci occupa entriamo nel vivo del tema.

INTERVENTI NORMATIVI SUPERBONUS D.L. n. 34/2020 E DECRETO SEMPLIFICAZIONE BIS

Il legislatore con la pubblicazione e conversione in legge del **Decreto Legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio)** ha immediatamente compreso che l'obiettivo dichiarato di riqualificare energeticamente e strutturalmente il patrimonio immobiliare si sarebbe scontrato con la c.d. "**conformità urbanistica-edilizia**". A tal uopo la prima modifica è arrivata con il Decreto-Legge 14 agosto 2020, n. 104 convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, con il quale è stato inserito all'art. 119 del Decreto Rilancio il **comma 13-ter**.

I dubbi interpretativi restano vivi.

Entrando nel caso pratico.

Nel caso di edifici plurifamiliari non è definito il campo di azione dei controlli da parte del tecnico incaricato e del SUE (Sportello Unico Edilizia) in merito alla conformità urbanistica edilizia ovvero se limitato alle **parti comuni** oppure **solo per quelle interessate dall'intervento**; e parimenti in caso di edifici unifamiliari essendo privi di parti comuni la conformità andava valutata su tutto.

Oltre a tale difficoltà interpretativa si aggiungono da un lato le **difficoltà di accesso agli atti** in netto contrasto con l'orizzonte temporale previsto per il bonus 110%; edall'altro le differenze tra Comune e Comune (anche della stessa Regione) nel definire lo stesso intervento edilizio (in alcuni per il cappotto termico bastava una CILA, in altri richiedono una SCIA o addirittura una SCIA pesante).

Il Governo Draghi, ai fini di ovviare a tale difficoltà interpretative, ha ritenuto che l'unica strada percorribile fosse quella di **modificare il comma 13-ter**, sostituendolo (con l'art. 33 del Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77) con uno completamente nuovo che eliminasse il problema alla radice: superbonus (senza demolizione e ricostruzione) in **manutenzione straordinaria** con CILA, **senza verifica dello stato legittimo** e senza **decadenza dei benefici fiscali** in caso di abusi (deroga al principio stabilito dall'art.

49 del DPR n. 380/2001) approvando il 31 maggio 2021 il c.d. “Decreto Semplificazioni bis”

L’art. 33 del **dlgs 77/2021**, modificando l’art. 119 del Decreto Rilancio (DL 34/2020), prevede misure di semplificazione in materia di incentivi per l’efficienza energetica e la rigenerazione urbana. Ma è il **nuovo comma 13-ter** sostituito al Decreto Rilancio, a rappresentare la vera rivoluzione in materia semplificativa ai fini del Superbonus. Tutti gli interventi previsti dall’art.119, sia di **efficientamento energetico** (superbonus) che di **messaggio in sicurezza sismica** (sismabonus), esclusi i casi di **demolizione e ricostruzione**, sono ora considerati dalla normativa come **manutenzione straordinaria** e necessitano di una semplice **CILA** (comunicazione di inizio lavori asseverata) per essere realizzati. Che, oltretutto, non necessita di dover attestare lo stato legittimo o conformità edilizia dell’immobile.

La presentazione della CILA non richiede l’attestazione dello stato legittimo di cui all’articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Per gli interventi di cui al presente comma, la decadenza del beneficio fiscale previsto dall’articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:

- mancata presentazione della CILA;
- interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- assenza dell’attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14.

Resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell’immobile oggetto di intervento”.

Tale intervento legislativo se da un lato agevola l’avvio al SUPERBONUS non elimina l’abuso e i suoi effetti (civili e penali), in quanto, pur non essendo più necessaria la verifica di conformità (che nella CILA veniva dichiarata dal committente interessato), in caso di presenza di abusi di varia entità il SUE riceverebbe una comunicazione con allegati grafici (la CILA stessa) da cui si evincerebbero immediatamente eventuali difformità che genererebbero da un lato la **sospensione del cantiere** e dall’altro l’**autodenuncia** dove la **Deontologia professionale** vuole che un **professionista**

serio metta al corrente il committente di queste problematiche anche perché, senza una verifica dello stato legittimo, il tecnico non avrebbe alcuna responsabilità sullo storico che riguarda l'edificio.

INTERVENTO DEL PROFESSIONISTA

Il vulnus del professionista nel suo intervento è e resta nella fase di accertamento ovvero nell'acquisizione tramite catasto (che lo si ricorda non ha carattere probatorio) del c.d. titolo abilitativo edilizio seguendo la procedura di accesso prevista dal DPR 380/2001 con la modalità di verifica dello stato di fatto dell'immobile, (accertamento di conformità) e la **procedura di sanatoria**, ove possibile, **ben diversa dal condono**. Se, infatti, l'eventuale **abuso edilizio è sanabile, si può comunque accedere ai bonus** (previa regolarizzazione).

Entriamo nel merito

Ai fini dell'intervento edilizio devono sussistere alla base due condizioni fondanti: la **legittimità**, e la **conformità** del bene, oggetto di lavori.

La **legittimità**, è la proprietà facilmente dimostrabile. Per la conformità deve essere effettuato il c.d. **accertamento di conformità** (art.36 del DPR 380/01 o TU edilizia). Questo verifica che lo stato attuale dell'**immobile**, in ogni sua parte, comprese modifiche/integrazioni nel tempo, sia perfettamente **in regola con le normative e le autorizzazioni** necessarie. Ai fini delle **agevolazioni fiscali** di **ecobonus, sismabonus e superbonus**, è assolutamente necessario che non siano presenti abusi edilizi.

In questi casi, si può usufruire delle **agevolazioni fiscali**, previa presentazione della richiesta di **sanatoria**, a condizione che venga presentata "*contestualmente all'atto da registrare, all'amministrazione cui compete la registrazione.*"

La omessa o tardiva presentazione del provvedimento di sanatoria comporta la decadenza dei benefici fiscali e il pagamento delle imposte nella misura ordinaria, e gli eventuali interessi di mora.

Il titolo abilitativo edilizio è permesso che il comune concede nel caso di interventi edilizi, esuli dal campo dell'edilizia libera, che assevera il rispetto del progetto alle

prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Va richiesta per procedere il certificato di conformità del titolo edilizio al SUE (**Sportello Unico per l'Edilizia**) del comune, ove è sito il fabbricato, ovvero la SCIA ed il PERMESSO A COSTRUIRE.. Non tutti gli immobili sono di recente costruzioni, e per l'effetto il titolo abilitativo può far riferimento a una pluralità di titoli a secondo l'epoca della costruzione dell'immobile.

Per semplificare:

- Licenza edilizia (introdotta dalla LUN del 1942 e in vigore fino al 1977)
- Concessione edilizia (legge Bucalossi 10/1977)

Dopo il T.U. dell'edilizia (dal 2001):

- DIA (Dichiarazione di Inizio Attività) – scompare nel 2017
- Permesso di Costruire
- SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività)
- SCIA in alternativa al PdC
- CILA (Comunicazione Inizio Lavori Asseverata)

Nel caso l'edificio sia nato prima del 1977, e sia stato rimaneggiato più volte negli anni, potremmo aver bisogno di tutti i documenti elencati sopra.-

ANALISI ABUSO EDILIZIO

Il **DPR 380/2001** (TU edilizia), fa riferimento a tre specifici casi di **non conformità edilizia**, rispetto al titolo abilitativo. In base alla gravità del fatto le sanzioni si inaspriscono.

Esistono 3 fattispecie:

- parziale difformità
- totale difformità
- variazione essenziale

La **parziale difformità** è regolamentata dall'art.34.

Le disposizioni si applicano anche agli interventi edilizi subordinati a **segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire** (articolo 23) eseguiti in parziale difformità dal titolo.

Non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di **violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta** che **non eccedano** per singola unità immobiliare il **2 per cento** delle misure progettuali.

Per sanare un intervento di questo tipo, il pagamento a titolo di oblazione da corrispondere “è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso”. Le difformità del permesso di costruire vengono elencate nella norma di cui all’art. 31 TUED; per quanto concerne le variazioni essenziali al progetto approvato il legislatore le richiama nell’art. 32 TUED, al verificarsi delle seguenti condizioni:

- mutamento della destinazione d’uso che implichi variazione degli standards previsti dal DM 1444/1968 (decreto ministeriale 2 aprile 1968);
- aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio;
- modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato;
- mutamento delle caratteristiche dell’intervento edilizio assentito;
- violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.-

Gli interventi effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44.

La sanatoria di un abuso edilizio può se questo risulta in possesso del requisito della doppia conformità e cioè che sia costruito in accordo alle norme edilizie ed urbanistiche vigenti, sia al momento della costruzione, che al momento attuale di presentazione della domanda. (ex multiis Corte d’Appello Sez. 3’; n. 7405 del 15/01/2015 – dep. 19/02/2015, Bonarota, Rv. 26242201).-

Il **condono edilizio** è invece una misura straordinaria, prevista da una legge ad hoc, e limitata nel tempo. La procedura non è presente nel TU dell'edilizia e non ha bisogno del requisito della doppia conformità, prevista invece per la sanatoria.

INTERPELLO ALL'AGENZIA DELL'ENTRATE SU ABUSI INSANABILI – E' APPLICABILE IL SUPER BONUS?

Il **Ministero dell'Economia e delle Finanze** ha fornito alcuni chiarimenti circa la possibilità di beneficiare del **superbonus 110% per edifici con abusi edilizi**, durante una risposta a un'interrogazione parlamentare alla Camera il 15 settembre 2021.

In particolare, la **comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)** non richiede più l'indicazione dell'**attestazione di stato legittimo**. Separando l'aspetto fiscale da quello della regolarità edilizia.

Il Legislatore in buona sostanza come emerge dal combinato disposto ex art.119 decreto semplificazioni (interventi agevolabili al 110%) e l'art. 16 bis del TUIR (interventi di recupero del patrimonio edilizio) uno "scollamento" tra la disciplina urbanistica e la quella fiscale, operando in un c.d. doppio binario tale da consentire la realizzazione degli interventi agevolati anche su immobili che, sotto il profilo urbanistico, presentano delle irregolarità, per così dire, bloccanti.

Il MEF ha chiarito che, secondo quanto disposto al **comma 13-ter dell'articolo 119 del Decreto Rilancio** (DL 34/2020), gli interventi oggetto del Superbonus sono realizzabili mediante **comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)** e che la presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo previsto dal Testo Unico dell'edilizia. Per beneficiare del Superbonus 110%, è stato messo a punto il modello CILAS, cioè una CILA Superbonus.

Secondo quanto chiarito dal MEF, nel caso sottoposto all'attenzione dell'interrogazione parlamentare, quindi, in presenza di un **edificio legittimamente edificato** e quindi provvisto di **concessione edilizia o titolo abilitativo**, eventuali abusi edilizi non devono essere indicati nella CILA e **non costituiscono neanche causa di impedimento per poter beneficiare del Superbonus 110%**.

Avv. Massimiliano Barberini