

Appendice alla memoria trasmessa alla Commissione per la semplificazione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

In appendice alla memoria trasmessa alla Commissione per la Semplificazione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, sono formulate di seguito alcune ulteriori proposte in materia di Superbonus 110%, raccolte dalle esperienze degli architetti e ingegneri liberi professionisti. L'iniziativa prende le mosse dalla richiesta dell'On. Nicola Stumpo, Presidente della Commissione per la Semplificazione, giunta al termine dell'audizione dei rappresentanti di Fondazione Inarcassa tenutasi lo scorso 13 gennaio.

Semplificazione delle procedure e chiarezza delle norme

Nella memoria trasmessa alla Commissione il 13 gennaio scorso, Fondazione Inarcassa aveva sollecitato un intervento del legislatore volto a semplificare e chiarire la normativa in materia di superbonus 110%. Come segnalato, infatti, è fondamentale operare in direzione di un sistema di norme chiare e di facile interpretazione ed applicazione da parte degli operatori economici. Allo stesso tempo, occorre evitare di adottare continui provvedimenti di proroga e/o deroghe troppo ravvicinate alle scadenze previste poiché possono alimentare speculazioni, rischi, errori, ripensamenti e frizioni tra le parti interessate, inclusi i cittadini.

Il fenomeno della stratificazione legislativa e regolamentare sta interessando anche la materia del superbonus. Già nei primi mesi dall'introduzione della misura a maggio 2020 (decreto legge 34/2020), imprese e professionisti hanno assistito a continui confronti tra decisori pubblici ed enti regolatori, in particolar modo con Enea e Agenzia delle Entrate, per quanto attiene, l'interpretazione della normativa di riferimento e l'ambito di applicazione cui essa si riferisce. Ne è seguito un clima di forte incertezza nel quale sono rimasti coinvolti tutti gli operatori economici. Abbiamo già sottolineato un dato assolutamente emblematico: da maggio 2020, sono stati resi necessari 139 giorni per avere un quadro abbastanza completo dell'ambito di applicazione del superbonus che, comunque, non sono stati sufficienti per evitare problemi relativi alla sua interpretazione.

Una eccessiva produzione di norme, infatti, porta con sé, a cascata, una serie di problemi legati all'interpretazione e applicazione delle stesse.

Significativa è la fattispecie di demolizione e ricostruzione di immobile in zona con vincolo paesaggistico. L'art. 10 c. 2 del Decreto-Legge "Semplificazioni-bis" (convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120), ha previsto, intervenendo sul D.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) che *"Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria"*. La novella non ha chiarito se tale limite si applichi solo agli edifici di pregio o anche a quelli, privi di valore testimoniale ma situati in aree a vincolo paesaggistico.

Il Ministero della cultura ritiene che con il termine "immobili", il legislatore intenda "sia gli ambiti sottoposti a vincolo in quanto tali sia gli edifici ricompresi nei medesimi ambiti" (risposta all'interrogazione 5-06704 pervenuta in Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati il 22 settembre 2021)

Secondo il Mibac, la scelta del legislatore è coerente con la nozione di tutela del paesaggio, che si riferisce alla forma del territorio nei suoi profili di pregio estetico e testimoniale dato che, come affermato anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza 367/2007, "il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo".

La tutela paesaggistica, si legge nella risposta rappresentata dal Mibac in VIII Commissione, "intende preservare la conformazione dello stato dei luoghi, salvaguardando il territorio da qualsiasi trasformazione

che sia esteticamente percepibile, e include, pertanto, anche gli interventi realizzati su edifici compresi in ambiti vincolati nel loro complesso”.

Diverso il parere fornito dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con la circolare emanata l’11 agosto 2021. Il CSLP ha sottolineato che il Codice dei Beni culturali e del paesaggio prevede la tutela e la valorizzazione di due tipi di beni: i beni culturali, contenuti nella parte II e i beni paesaggistici, trattati nella parte III. Secondo il CSLP si tratta di beni con caratteri distintivi diversi, cui corrispondono distinte procedure di tutela. Pertanto, il CSLP ritiene che i vincoli non si applichino agli immobili tutelati perché inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma di per sé privi di valore storico, artistico o architettonico intrinseco.

Si comprende facilmente che, come quanto sopra esposto, crei differenti vedute interpretative che rendono complicata l’applicazione dei bonus per gli immobili in oggetto. E’ fondamentale un celere chiarimento in merito, che sia di univoca interpretazione e che favorisca l’applicazione dei bonus magari prevedendo un meccanismo di differenziazione tra edifici vincolati/di pregio/’bello’ o che hanno valore artistico/culturale rispetto a quelli che possono considerarsi di impatto “neutro” o che contribuiscono negativamente alla qualità del paesaggio.

Per gli operatori economici è fondamentale, dunque, potersi confrontare con un sistema di norme coerente. Parallelamente, occorre andare in direzione di una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai bonus fiscali afferenti la riqualificazione energetica ed il recupero edilizio:

- 1) attraverso l’elaborazione di un testo unico che definisca in modo chiaro le tipologie di intervento e gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione;
- 2) riducendo i tempi di rilascio di eventuali autorizzazioni necessarie agli interventi agevolati precodificando, (in sede pianificatoria), anche in zone oggetto di vincolo paesaggistico o sugli immobili vincolati, i tipi di interventi che sono eseguibili;
- 3) al fine di velocizzare l’esecuzione degli interventi sui beni immobili di proprietà di Stato, regioni altri enti pubblici territoriali, ogni altro ente ed istituto pubblico, persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, potenzialmente oggetto dell’interesse culturale degli immobili di cui all’articolo 12 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sarebbe opportuno prevedere l’obbligatorietà della verifica d’ufficio ai sensi del comma 2 dell’art. 12 del Codice da parte dei competenti organi del Ministero Beni Ambientali e Culturali entro il 31/06/2023;
- 4) in caso di interventi che ricadono nell’ambito di applicazione del Superbonus 110%, di estendere i limiti di utilizzo della CILAS a tutti gli altri interventi previsti nel progetto (anche a

quelli afferenti ai bonus ordinari e/o a quelli senza diritto a detrazioni fiscali); alternativamente sarebbe meglio ripensare una modalità unitaria, rapida e certa di autorizzazione.

In merito alla CILAS non possiamo nascondervi che il problema della conformità urbanistica è stato aggirato, ma che il problema di per sé è sempre attuale ed anzi la stessa CILAS, quasi per assurdo, amplifica il problema per tutti quei casi dove di fatto la conformità non è stata verificata per l'impossibilità di accesso alle informazioni pubbliche o anche dove sia presente dolo in forma più o meno volontaria.

Ambito di applicazione

In riferimento all'ambito di applicazione della disciplina del superbonus, si propone quanto segue:

- 1) chiarire tutte le casistiche di edificio in cui si può applicare il superbonus, senza distinzione di:
 - a) destinazione urbanistica (residenziale o commerciale o altra, con problemi di metodologia di calcolo delle maggioranze);
 - b) categoria catastale.
- 2) Allo stesso tempo, occorre chiarire tutte le casistiche di intervento edilizio in cui si può applicare il superbonus senza dover considerare la tipologia di destinazione e/o classe catastale ante o post intervento, estendendo l'applicazione della misura a tutti gli edifici di qualsiasi categoria catastale.
- 3) Consentire a tutte le tipologie di committenti (persone giuridiche e private) l'accesso al superbonus.
- 4) Chiarire tutte le casistiche tecniche di opinabile interpretazione (ad es. 25% di cappotto su superfici disperdenti da considerare sull'intero edificio anche se si interviene su una sola parte; oppure le definizioni di edificio singolo, plurimo, condominio, unità autonoma, ecc...). La legge di Bilancio 2022 stabilisce i tempi per l'accesso ai benefici diversi, distinti per unità immobiliari singole e per edifici composti da più unità immobiliari. La normativa è ambigua su alcune definizioni, ed in tantissimi casi nascono dubbi interpretativi sulla tipologia edilizia da considerare.
- 5) Chiarire tutte le casistiche dei bonus fiscali in ambito edilizio cui è possibile accedere anche in contemporanea.
- 6) garantire una maggiore premialità, dal punto di vista fiscale, per l'accoppiamento di riqualificazione energetica e adeguamento antisismico, dal momento che gli interventi integrati richiedono costi significativamente inferiori e forniscono risultati migliori; si valuti, inoltre, l'opportunità di correlare, graduandole, le premialità dell'ecobonus e del sismabonus rispettivamente alle zone climatiche e al grado di sismicità della zona in cui insiste l'intervento.

In riferimento all'estensione dell'ambito di applicazione, Fondazione Inarcassa propone, inoltre, di includere, tra gli interventi di adozione di misure antisismiche, anche la classificazione e verifica sismica degli immobili ai fini della detrazione fiscale. Lo scopo della proposta è duplice: aumentare il grado di consapevolezza nei proprietari di immobili in relazione al rischio sismico e allo stesso tempo mappare il patrimonio immobiliare italiano.

Frodi fiscali e general contractor

Constatiamo che il Governo continua nella sua incessante attività regolatoria della materia. Ne abbiamo avuto una recente prova. Nel tempo che ci separa dall'audizione tenutasi in Commissione per la semplificazione il 13 gennaio scorso, il governo ha adottato una nuova misura di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche introdotta all'art. 28 del decreto legge 4/2022 (c.d. "Sostegni-ter"). La Fondazione Inarcassa ha già espresso forti dubbi contro questa nuova misura poiché modifica alla radice l'impianto normativo del superbonus. Sospendendo le cessioni multiple del credito d'imposta, il sospetto è che il governo voglia gradualmente operare un processo di smantellamento del superbonus. È evidente, dunque, che tutta la filiera dell'edilizia difficilmente riuscirà ad operare in un contesto nel quale il quadro normativo muta continuamente.

Durante i lavori preparatori alla Legge di Bilancio 2022, le proposte degli stakeholders si concentravano sulla proroga della misura e sulla estensione dell'ambito di applicazione della stessa; oggi, invece, gli stessi si ritrovano a fare i conti con una misura che con l'obiettivo di contrastare le frodi fiscali – obiettivo cui tutti i professionisti si uniscono – taglia le gambe al comparto edilizio, incluso l'indotto della progettazione, che negli ultimi mesi ha dato dimostrazione di trainare la ripresa economica del Paese. La nostra impressione è che il governo, sulla scia del decreto "antifrodi" (Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157), voglia con questo ulteriore provvedimento spostare l'accento su un solo problema - quello delle frodi - che nessuno certamente vuole negare; in questo modo, evita un approccio sistemico alla disciplina del superbonus, e ignora i vantaggi che sono indiscutibili in termini soprattutto di sicurezza del patrimonio immobiliare e di riqualificazione e rigenerazione dei territori.

Per contrastare le frodi fiscali occorrono due tipi di interventi. Da un lato, maggiori controlli da parte degli enti preposti, in particolare l'Agenzia delle Entrate. In secondo luogo, è opportuno intervenire sulla figura del general contractor, cui spesso il contribuente dà in appalto la pratica del superbonus, dalla progettazione alla realizzazione dell'opera. La soluzione "chiavi in mano" che offre il general contractor rappresenta certamente un facile innesco per le frodi fiscali. Il committente, infatti, si affida al general contractor al fine di ottimizzare

tutti i processi inerenti all'avvio della pratica del superbonus, senza necessità, quindi, di interloquire con le singole figure coinvolte nella realizzazione dei lavori, ma così facendo si elimina la figura di garanzia e consulenza svolta dal tecnico libero professionista.

Tempi e proroga del Superbonus

Attualmente il mercato edilizio si trova in grave difficoltà. Non va sottovalutato il problema di approvvigionamento dei materiali che comporta ritardi e aumenti dei costi. Le imprese non assumono impegni, e comunque, stante la grande richiesta, sono in grado di poter "scegliere" quali interventi realizzare, privando molti dell'opportunità di accedere alle detrazioni fiscali. Lo stesso vale per i tecnici che sono costretti a rinunciare ad incarichi interessanti perché i tempi previsti per l'esecuzione delle opere risultano molto stretti.

Sarebbe necessario ampliare gli orizzonti temporali di accesso al superbonus, legandoli, ad esempio, alla durata della validità delle autorizzazioni edilizie, e non, invece, alle scadenze temporali sul completamento dei lavori. Sul fronte prezzi dei materiali, è, inoltre, necessario potenziare lo strumento dell'Osservatorio Prezzi e Tariffe del Ministero dello sviluppo economico, affinché tuteli il cittadino (e in questo caso anche lo Stato) dagli aumenti ingiustificati del costo dei materiali, quando riconducibili a mere attività speculative.

Aver concentrato nello spazio temporale di 2 anni una mole enorme di lavoro (si pensi che tutto il patrimonio immobiliare costruito sino al ventennio scorso necessita di interventi di efficientamento) sta comportando un collasso di tutta la filiera, poiché la capacità produttiva offerta da aziende, imprese e professionisti non è in grado di soddisfare una domanda che si è quintuplicata o forse più, in brevissimo tempo.

Questa situazione sta alimentando un mercato "schizofrenico": un aumento vertiginoso ed incontrollato dei prezzi delle materie, una insufficienza della manodopera specializzata (si evidenzia che l'applicazione del cappotto termico e l'installazione degli impianti ad elevata efficienza richiede solo manodopera specializzata) e dei professionisti abilitati alla progettazione dei bilanci energetici.

Il tema che dobbiamo porci è come reagirà il mercato dopo due anni di incessante attività. A nostro parere, sarebbe stato più ragionevole spalmare la domanda di lavoro in un periodo temporale più ampio (almeno dieci anni) prevenendo, con una scadenza a breve termine, solo l'obbligo di prenotazione dell'intervento.

Queste considerazioni impongono d'altra parte una rivisitazione complessiva delle agevolazioni fiscali, anche attraverso una rimodulazione della portata dei benefici, che parzialmente è già stata prevista, ma che potrebbe essere meglio programmata in un'ottica di interventi strutturali e permanenti.

Ad ogni modo, nel breve termine sono auspicabili i seguenti interventi:

- 1) Eliminare l'obbligo di raggiungere il 30% dei lavori entro il 30 giugno per evitare di ingolfare la macchina autorizzativa, evitare la speculazione sui prezzi dei materiali e consentire a imprese e professionisti di programmare con più serenità il lavoro;
- 2) devono essere inseriti i costi per la sicurezza e per l'attuazione dei piani di sicurezza, ad oggi assenti;
- 3) L'asseverazione da fare sul portale dell'ENEA è dispendiosa e ripetitiva perché vanno inseriti dati e valori contenuti nell'APE ante e post, con grande dispendio di tempo (una asseverazione tecnica per una villetta singola di 100 m² richiede almeno 4 ore di inserimento dati). Sarebbe sufficiente asseverare genericamente i dati riportati nei bilanci energetici ante e post (anche perché le future verifiche di tali valori saranno effettuate controllando proprio gli elaborati APE ante e post e non quelli riportati nell'asseverazione);
- 4) In ultimo, una considerazione su cui riflettere: ad ogni asseverazione l'Agenzia delle Entrate prevede che si decurti dal massimale della Polizza professionale l'importo asseverato. Quindi per n. 10 asseverazioni di importo singolo di € 100.000,00 c'è una decurtazione di 1.000.000,00 di €. Ritenendo quindi elevata la probabilità che un professionista sbagli tutte le sue asseverazioni. Questo sta comportando sottoscrizione di polizze con massimali davvero esagerati. Sarebbe più logica una valutazione attuariale del rischio con massimali proporzionali.