



Lente d'ingrandimento /1

Bonus e abusi edilizi: dove siamo rimasti

di [Avv. Alvisè Cecchinato](#)

in questo articolo trovi l'approfondimento di un argomento d'interesse in quanto di base ovvero d'attualità - se hai quesiti di interesse generale, inviali pure a questa [mail](#)

Come si osservava in [precedente approfondimento](#), gli articoli del Decreto Legge n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio), convertito dalla Legge n. 77/2020, che hanno istituito il

bonus "super" (art. 119) e che hanno generalizzato l'opzione, alternativa al godimento diretto, dello sconto in fattura e della cessione di credito, stabilendola anche per i bonus minori (art. 121), in origine nulla prevedevano riguardo alla eventuale presenza nell'immobile di abusi edilizi.

E nemmeno le norme attuative (decreti del Ministero dello Sviluppo Economico, provvedimenti e circolari della Agenzia delle Entrate).

Tuttavia il problema ben presto si pose.

Molti ricordarono che specifiche norme, tributarie ed edilizie, stabiliscono una incompatibilità tra abusi edilizi (o perlomeno alcuni, di rilevante gravità) e agevolazioni fiscali (e i bonus appunto in ciò consistono), in particolare l'art. 49 del t.u. edilizia (ed anche l'art. 4 del d.m. 18.2.98, n. 41).

Altri ricordarono che, per la giurisprudenza di legittimità, su fabbricati abusivi nessuna attività edilizia, a rigore, è consentita (cfr. Cassazione n. 29984/2019¹); e ciò, invero, anche se si trattasse di interventi che non richiedono alcuna pratica edilizia (rientrando nella c.d. *edilizia libera*) o che richiedono una pratica edilizia minore (come la CILA, ossia *comunicazione inizio lavori asseverata*) la quale, diversamente dalle maggiori (ossia il PDC, ossia *permesso di costruire*, la DIA, ossia *denuncia inizio attività*, e la SCIA, ossia *segnalazione certificata inizio attività*), non richieda al tecnico una specifica dichiarazione sullo stato legittimo (almeno secondo le modulistiche nazionali).

Il legislatore è stato ripetutamente sollecitato ad intervenire.

Ed è intervenuto in tema, ad oggi, due volte, sempre col fine palese di favorire il ricorso ai bonus.

La prima volta lo ha fatto con l'inserimento del comma 13-ter da parte del Decreto Legge n. 104/2020, c.d. decreto agosto, nella conversione in Legge n. 126/2020.

La seconda volta lo ha fatto con la sostituzione del comma 13-ter e l'aggiunta del comma 13-quater, da parte del Decreto Legge n. 77/2021, c.d. decreto semplificazioni-bis, convertito in Legge n. 108/2021.

Chi ha fatto eseguire lavori in immobili non perfettamente conformi ai titoli edilizi intendendo fruire dei bonus fiscali può dormire sonni tranquilli ?

Facciamo il punto, riepilogando anzitutto i due interventi normativi accennati.

¹ nella pronuncia si ribadisce che qualsiasi intervento, anche di semplice manutenzione, su un immobile abusivo costituisce "ripresa dell'attività criminosa originaria" ed è, quindi, egualmente illegittimo

modifiche dell'art. 119 d.l. "rilancio" con il d.l. "agosto" (non più vigenti)	modifiche dell'art. 119 d.l. "rilancio" con il d.l. "semplificazioni-bis"(vigenti)
<p style="text-align: center;"><i>comma 13-ter</i></p> <p><i>Al fine di semplificare la presentazione dei titoli abilitativi relativi agli interventi sulle parti comuni che beneficiano degli incentivi disciplinati dal presente articolo, le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili plurifamiliari, di cui all'articolo 9-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e i relativi accertamenti dello sportello unico per l'edilizia sono riferiti esclusivamente alle parti comuni degli edifici interessati dai medesimi interventi.</i></p>	<p style="text-align: center;"><i>comma 13-ter</i></p> <p><i>Gli interventi di cui al presente articolo, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).</i></p> <p><i>Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero e' attestato che la costruzione e' stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) mancata presentazione della CILA;</i> <i>b) interventi realizzati in difformita' dalla CILA;</i> <i>c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo;</i> <i>d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14.</i> <p style="text-align: center;"><i>comma 13-quater</i></p> <p><i>Fermo restando quanto previsto al comma 13-ter, resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimita' dell'immobile oggetto di intervento.</i></p>

Dunque l'intervento di facilitazione ha due profili: una **semplificazione**, relativamente alle **pratica edilizia**, e una **protezione**, in relazione ai **controlli fiscali**.

Cos'è cambiato ?

L'**ambito applicativo** è stato lievemente aggiustato: prima la norma si riferiva agli interventi ex art. 119 su parti comuni di edifici plurifamiliari, ora la norma si riferisce in generale agli interventi ex art. 119, anche se su parti strutturali o sui prospetti degli edifici, con la sola esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli stessi (quindi: certo non vale in caso di demolizione e ricostruzione dell'edificio; pare valere per qualsiasi edificio, anche non plurifamiliare).

Occupandoci di condominio, sposta poco.

E' stata invece completamente cambiata la **semplificazione** relativamente alle pratica edilizia.

Interessa ai tecnici:

- la semplificazione abrogata consisteva nella previsione per cui, nei casi indicati, l'asseverazione del tecnico sullo stato legittimo (s'intendeva: ove si dovesse rendere, nella pratica edilizia presentata) era riferita (s'intendeva: poteva essere riferita, in tale pratica edilizia) esclusivamente alle parti comuni;

- semplificazione vigente consiste nella previsione per cui, nei casi indicati, si considera manutenzione straordinaria realizzabile mediante CILA, con le seguenti precisazioni: da un lato, la non necessità della attestazione dello stato legittimo; dall'altro, la necessità, però, di una attestazione: a) degli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento: oppure b) del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione; oppure c) che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967.

E' stata inoltre completamente cambiata la **protezione** in relazione ai controlli fiscali.

E questo aspetto interessa, molto di più, ai proprietari:

- la protezione abrogata consisteva nella previsione per cui, nei casi indicati, *i relativi accertamenti dello sportello unico per l'edilizia* avrebbero avuto identico riferimento, limitato cioè alle parti comuni;

- la protezione vigente consiste nella previsione per cui, nei casi indicati, *la decadenza del beneficio fiscale previsto dall'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001* opera esclusivamente nei seguenti casi: a) mancata presentazione della CILA;

oppure b) interventi realizzati in difformita' dalla CILA; oppure c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo; oppure d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14.

A tale riguardo, si precisa tuttavia che quanto sopra non equivale a sanatoria, restando *impregiudicata* la questione dello stato legittimo dell'immobile (se abusivo era, allora abusivo resta; o meglio: gli eventuali abusi che preesistevano permangono, non vengono sanati dal nuovo intervento: le possibili conseguenze in caso di contestazione, a livello amministrativo, come la demolizione o la confisca o la sanzione pecuniaria, e sul piano penale, come l'arresto o l'ammenda, saranno le medesime di prima dei lavori).

Del resto, pensare che con i lavori del "super" bonus si potesse ottenere un condono edilizio era troppo.

Ma la modifica non è da poco: rispetto al timore di perdere l'agevolazione fiscale di cui trattasi, ossia di restituire (e quindi, in definitiva: di pagare effettivamente) quel "110", a causa della presenza di abusi edilizi, la protezione (lo scudo protettivo, potremmo dire) è molto maggiore ed è in termini inequivocabili.

Si passa infatti da una delimitazione dell'oggetto del possibile controllo (che metteva al riparo soltanto in relazione a preesistenti abusi sulle unità esclusive) ad una delimitazione delle ipotesi della possibile decadenza (che mette al riparo appunto in relazione a preesistenti abusi sulle parti comuni): sanzione ricollegata alla norma di legge che regola la fattispecie (l'art. 49 del t.u. edilizia), e limitata a casi ben individuati concernenti il nuovo intervento con cui si è inteso beneficiare degli incentivi (a prescindere cioè dalla situazione pregressa), davvero eclatanti (ed evitabili con un minimo di diligenza professionale da parte del tecnico).

Tutto bene ?

I commenti sono stati molteplici, sia dopo il primo intervento sia dopo la sua sostituzione con il testo attuale.

E' stato anzitutto osservato che si è venuto a creare un ennesimo titolo edilizio, la CILAS (ossia *comunicazione inizio lavori asseverata per superbonus*), che si differenzia dalla comune CILA per la necessità della attestazione degli estremi del titolo abilitativo originario e/o di successive sanatorie, ovvero della anteriorità al settembre '67.

E' stato anche sostenuto che venendo esclusa per tale CILAS la necessità della attestazione dello stato legittimo, allora, *a contrariis*, essa sarebbe necessaria per la comune CILA (nonostante, come sopra accennato, la modulistica, almeno nazionale, non lo preveda).

E' stato inoltre osservato che la espressa precisazione per cui *resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento* comunque lascia esposti all'accertamento degli abusi edilizi ed alla irrogazione delle relative sanzioni, per cui intervenire con iniziative di manutenzione straordinaria potrebbe rivelarsi uno spreco e una illusione.

Nessuna legge, da molto tempo, brilla per chiarezza, ed è oramai una abitudine lamentarsi.

A parere di chi scrive, in sintesi:

- la questione se la speciale CILA di cui all'art. 119 comma 13 ter d.l. "rilancio" come modificato dal d.l. "semplificazioni-bis", detta CILAS, costituisca una tipologia nuova ed autonoma di titolo edilizio è molto interessante, ma solo per la teoria; nella pratica, sarebbe importante sapere se, per le comuni CILA, deve allora intendersi richiesta l'attestazione dello stato legittimo dell'immobile: nonostante l'argomentazione accennata, basata sul broccardo interpretativo *ubi dixit voluit, ubi noluit tacuit*, sia molto suggestiva, sembra però una forzatura trarre dal comma siccome modificato, avente la finalità ricordata, conseguenze tanto sistemiche;

- la novella in esame ha portata senza dubbio positiva, figurando stabilito in modo inequivocabile, per gli interventi menzionati dal comma citato, che la decadenza dal beneficio fiscale in conseguenza di abusi edilizi potrà avvenire esclusivamente nelle ipotesi, gravi ed ingiustificabili (in cui, davvero ... la si è andata a cercare ...), di omissione della CILAS o di presentazione della CILAS senza però i dati prescritti, o ancor peggio con i dati prescritti addirittura falsi, ovvero per lavori diversi da quelli effettivamente realizzati;

- quanto sopra, però, è stabilito, appunto, solo per gli interventi di cui all'art. 119 ("super" bonus), e salvo sempre demolizioni e ricostruzioni.

E questo è, altrettanto indubbiamente, l'aspetto negativo della novella stessa .

In ambito condominiale sono rarissime demolizioni e ricostruzioni dell'edificio; sono però frequentissimi, come è comune esperienza degli ultimi tempi, interventi di manutenzione straordinaria del fabbricato che beneficiano degli incentivi di cui al bonus "facciate" e al bonus "ristrutturazioni": da soli, o anche, nell'ambito di lavori più ampi di riqualificazione, unitamente "super" bonus (si pensi ad interventi in cui si applica il cappotto, ma si sostituiscono anche, nei terrazzini, i parapetti, ovvero si rifanno, negli stessi, le pavimentazioni).

Il legislatore consapevolmente ha voluto favorire il solo "super" bonus o semplicemente si è dimenticato degli altri ?

Restando la normativa come vigente, appaiono a dir poco ardue interpretazioni estensive o in via analogica (tenuto anche conto che trattasi di norme, a ben vedere, tributarie).

Insomma: per gli interventi che beneficiano degli altri bonus, diversi dal "super", ove emergessero abusi edilizi, e venisse fatta questione di decadenza del beneficio fiscale ex art. 49 t.u. edilizia, allo stato della normativa non si potrà invocare il comma 13bis.

Beninteso: ex art. 49 t.u. edilizia la decadenza dal bonus non consegue *sic et simpliciter* all'accertamento di un qualsiasi difformità edilizia.

Per la norma citata, infatti, *non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti (nè di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici), propriamente, gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, e il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte (quindi rilevano le difformità relative a quegli aspetti, e di entità superiore a quella percentuale, c.d. tolleranza di cantiere, o costruttiva o esecutiva, del 2%, di cui anche all'art. 34-bis t.u. edilizia), ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione.*

In questi casi (nei quali, ovviamente, lo studio di fattibilità che si consigliava di commissionare avrebbe escluso di intervenire senza previa sanatoria), laddove non si possa invocare il comma 13bis in quanto si fa questione di interventi agevolati, anzichè dal "super" bonus, soltanto dal bonus "facciate" o dal bonus "ristrutturazioni", chi ha commissionato i lavori intendendo fruire degli incentivi (con il godimento diretto, lo sconto in fattura o la cessione di credito) non può dormire sonni tranquilli.