



Colpo d'occhio /1

Bonus e abusi edilizi

di [Avv. Alvisè Cecchinato](#)

I bonus, e in particolare le agevolazioni di cui al d.l. “rilancio”, richiedono l’assenza di abusi edilizi ?

Il percorso per arrivare agli agognati bonus si sta profilando una corsa ad ostacoli: innumerevoli requisiti tecnici per gli interventi, salto di almeno due classi (nel caso più frequente, ossia dell’efficientamento energetico), coordinamento tra i lavori sulle parti comuni e sulle proprietà esclusive, etc etc

Si pone poi la questione della regolarità edilizia ed urbanistica del fabbricato su cui si interviene: con possibili ripercussioni, di non poco conto, sui grandi numeri che tutti si aspettano dalle nuove regole.

Gli articoli del d.l. rilancio che hanno istituito il c.d. super bonus 110 (art. 119) e che hanno generalizzato l'opzione, alternativa al godimento diretto, dello sconto in fattura e della cessione di credito, estendendola peraltro a bonus minori (art. 121), in origine nulla prevedevano, al riguardo, e nemmeno le norme attuative (decreti del Ministero dello Sviluppo Economico, provvedimenti e circolari della Agenzia delle Entrate).

Peraltro, per una coincidenza che fa riflettere, veniva parallelamente introdotta, dal d.l. semplificazioni, la nuova disciplina della "Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili", di cui all'art. 9-bis del t.u. ediliziaⁱ, ridefinendo ed ampliando anche la casistica delle "tolleranze costruttive", con l'art. 34-bis dello stesso t.u.ⁱⁱ.

Orbene: è notizia di questi giorni che in sede di conversione in legge del d.l. agosto è stato introdotto un ennesimo comma all'art. 119 succitato, il 13-ter, prevedendo che *"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"*.

Si è detto che questa norma autorizza i tecnici ad ignorare gli abusi edilizi presenti all'interno delle unità: semplicemente, non obbliga il tecnico del Condominio ad entrare nelle singole unità esclusive per verificare l'assenza di abusi edilizi al loro interno.

Fermo restando che, a ben vedere, accedere alle unità è comunque necessario per redigere l'attestato di prestazione energetica condominiale (e quindi il distributivo interno, ad esempio, non potrà non essere rilevato); inoltre, in molte situazioni concrete, per conseguire il miglioramento di classi energetiche serviranno lavori non solo nelle parti comuni ma anche nelle proprietà esclusive (e quindi potranno essere necessarie pratiche edilizie comprendenti l'attestazione dello stato legittimo anche di queste).

Ma andiamo con ordine.

* * *

Prima dell'emendamento, e quindi di una norma specificamente dettata per gli attuali bonus, il problema della presenza di abusi edilizi ai fini di cui discutiamo poteva essere

esaminato, in generale, da due angoli visuali.

Il primo: gli abusi edilizi sono di per sè ostativi alle agevolazioni fiscali, in dipendenza di precedenti norme, tributarie ed edilizie.

Il secondo: gli abusi edilizi sono comunque ostativi, di fatto, perchè impediscono l'esecuzione dei lavori.

Dal primo punto di vista (potremmo dire: guardando ai possibili controlli, e alle relative sanzioni, del fisco), si suole richiamare l'art. 4 del d.m. 18.2.98, n. 41ⁱⁱⁱ e l'art. 49 del t.u. edilizia^{iv}.

Corretto, anche se il primo parla di *“esecuzione di opere edilizie difformi da quelle comunicate”* e di *“violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e nei cantieri”*, e il secondo di *“interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato”*.

E' ovvio che si perde il bonus se in sede di controllo emerge che sono stati eseguiti interventi diversi, o addirittura interventi illegittimi, senza pratica edilizia ovvero difformi da essa; tuttavia la questione, più sottile, è se il bonus deve essere ritenuto precluso, o inficiato, dalla preesistenza nell'immobile di abusi edilizi, e non sembra che le norme citate si riferiscano propriamente a questo.

Il secondo punto di vista (potremmo dire: guardando alle pratiche amministrative, all'inizio e alla fine dell'intervento), appare però preliminare ed assorbente, non ammettendo, diversamente dall'altro, opinabilità.

E' infatti assolutamente ovvio che se i lavori in questione non possono essere legittimamente eseguiti ... niente interventi, e niente bonus.

Si potrebbe distinguere tra intervento ed intervento: esorbitando gli interventi di cui discutiamo, almeno nella generalità dei casi, dalla necessità di un permesso di costruire, spesso non è richiesta la SCIA (*segnalazione certificata inizio attività*), bastando talora la CILA (*comunicazione inizio lavori asseverata*) ovvero la CIL (*comunicazione inizio lavori non asseverata*), o addirittura nessuna di esse, perchè si rientra nella c.d. edilizia libera (ambito che è stato, negli ultimi tempi, molto ampliato^v).

Insomma, le procedure autorizzative variano da caso a caso (oltre che, invero, e non poco, anche da Regione a Regione).

Usiamo il plurale, perchè occorre considerare sia l'esecuzione dei lavori, sia il fatto che, alla fine, salvo si tratti di interventi minimi, o meramente manutentivi, dovrà essere rinnovata

la agibilità, attraverso una SCIA.

E la SCIA postula lo stato legittimo dell'immobile (la modulistica corrente comprende proprio la dichiarazione a pena di responsabilità del tecnico sullo "*stato attuale dell'immobile*", se "*pienamente conforme al titolo/pratica edilizia*").

D'altra parte, a rigore, su fabbricati abusivi nessuna attività edilizia è consentita¹

* * *

In questo dibattito (precedente all'emendamento) ha avuto molto risalto il pronunciamento di una Agenzia delle Entrate (giòva precisare che non si tratta del provvedimento attuativo del d.l. rilancio o di una circolare esplicativa, e neppure della risposta ad un interpello, e che proviene da una sede locale²), che esclude l'eventualità di disconoscimento della agevolazione, con riferimento però ad una fattispecie residuale.

Precisamente, la predetta "consulenza giuridica" ha per oggetto "l'esecuzione su un immobile, già oggetto di domanda di condono edilizio, ma non ancora sanato (cioè non ancora in possesso del titolo in sanatoria), di opere oggetto di edilizia libera, ovviamente rientranti tra quelle per le quali spetti la detrazione in argomento": rientrando l'intervento nella edilizia libera, e non essendo quindi richieste pratiche edilizie a fini abilitativi o autorizzatori, che altrimenti dovrebbero essere conservate anche ai fini dei controlli fiscali, basterà allora una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà con oggetto la data e la descrizione dei lavori, e che gli stessi rientrano tra quelli di cui alla agevolazione (come aveva già previsto la circolare 1.06.2012 n. 19, risposta 1.5), e soprattutto non occorre attendere la conclusione della procedura di sanatoria, avendo essa effetto retroattivo (questo è il contenuto proprio del pronunciamento in esame).

* * *

Ma torniamo al recentissimo emendamento e dunque al nuovo comma 13-ter dell'art. 119 del d.l. rilancio.

Gli abusi edilizi non sono più di ostacolo ai bonus ?

Ovviamente no, perchè la novella stabilisce soltanto che le pratiche ed i controlli su interventi relativi alle parti condominiali riguardano dette, considerate distintamente dalle unità esclusive.

Ci si deve sempre preoccupare della assenza di abusi edilizi nelle parti condominiali, essendo ostativi alle agevolazioni fiscali.

¹ cfr. Cassazione n. 29984/2019, in cui si ribadisce che qualsiasi intervento, anche di semplice manutenzione, su un immobile abusivo costituisce "ripresa dell'attività criminosa originaria" ed è, quindi, egualmente illegittimo

² Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale delle Marche, Consulenza giuridica n. 910-1/2020

E anche, si badi, nelle unità esclusive, ove il miglioramento di classi energetiche richiede interventi pure su di esse.

L'emendamento alla fine cambia poco ?

No, è molto importante.

A parere di chi scrive, è un passo ulteriore in un percorso, normativo ed interpretativo, già avviato, per una considerazione autonoma della proprietà comuni negli edifici condominiali, in sede di pratiche edilizie e più in generale amministrative, comprese quelle fiscali.

Pensiamo alla agibilità: nella disciplina di legge già vigente da qualche anno (art. 24 t.u. edilizia, come novellato^{vi}), presuppone a sua volta una pratica (di SCIA), ma era stato appunto già previsto che può riguardare non solo *“singoli edifici”* ma anche *“singole porzioni della costruzione”*, gli uni e le altre *“purchè funzionalmente autonomi”*.

Molti autori avevano parlato, in quanto ravvisabile una autonomia funzionale, di agibilità parziale, limitata in sostanza all'oggetto dei lavori (e in modo particolare, se condominiali, alle parti comuni); erano state però sollevate anche delle perplessità, e si era in balia delle prassi degli uffici degli enti coinvolti, in attesa di pronunciamenti giurisprudenziali o, magari, di novità normative.

Ora, appunto, una norma di legge puntualizza che *in sede di presentazione dei titoli abilitativi relativi agli interventi sulle parti comuni che beneficiano degli incentivi del c.d. super bonus 110 le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili plurifamiliari (così come i relativi accertamenti dello sportello unico per l'edilizia) sono riferiti esclusivamente alle parti comuni degli edifici interessati dai medesimi interventi.*

Pertanto, non si può più dubitare che, intervenendo sull'involucro (per il classico cappotto, ovvero per l'isolamento di coperture, scantinati etc etc; e così pure per ingressi, scale e altri vani comuni in genere), tanto nella SCIA eventualmente necessaria per eseguire le opere, tanto nella SCIA eventualmente necessaria per riottenere la agibilità, le asseverazioni, ivi comprese quelle sulla regolarità edilizia ed urbanistica del fabbricato, possono vertere esclusivamente sulle proprietà condominiali, senza entrare nel merito delle proprietà esclusive estranee all'intervento.

In conclusione:

- **non basta commissionare l'attestato di prestazione energetica del Condominio;**
- **conviene da subito commissionare un approfondito studio di fattibilità, che verifichi anche l'assenza di abusi edilizi: se un tecnico a ciò abitato rilascia il certificato di stato legittimo dell'immobile ex art. 9 bis t.u. edilizia** (cioè una dichiarazione asseverata che attesta l'assenza di violazioni alla normativa urbanistica e edilizia, ovvero la presenza di mere tolleranze costruttive ai sensi dell'art. 34 bis stesso t.u.) **si può procedere; altrimenti andrà verificata la concreta praticabilità di sanatorie;**
- **stante il nuovo comma 13 bis dell'art. 119 d.l. rilancio, in tema di c.d. super bonus 110, ove s'intenda intervenire esclusivamente sulle parti comuni** (e quindi sempre che, per conseguire il miglioramento di classi energetiche, non servano lavori, oltre che nelle proprietà condominiali, anche in quelle esclusive), **nella presentazione dei titoli abilitativi i tecnici potranno rendere le asseverazioni necessarie con riferimento esclusivamente a dette parti comuni interessate, senza quindi dover verificare lo stato legittimo, o meno, delle unità.**



- i **d.p.r. 6.6.01, n. 380** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)
Art. 9-bis Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili
1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.
1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.
- ii **d.p.r. 6.6.01, n. 380** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)
Art. 34-bis Tolleranze costruttive
1. Il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo.
2. Fuori dai casi di cui al comma 1, limitatamente agli immobili non sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituiscono inoltre tolleranze esecutive le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.
3. Le tolleranze esecutive di cui ai commi 1 e 2 realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, non costituendo violazioni edilizie, sono dichiarate dal tecnico abilitato, ai fini dell'attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni e segnalazioni edilizie ovvero con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti aventi per oggetto trasferimento o costituzione, ovvero scioglimento della comunione, di diritti reali.
- iii **d.m. 18.2.98, n. 41** (Regolamento recante norme di attuazione e procedure di controllo di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di detrazioni per le spese di ristrutturazione edilizia)
art. 4 *1. La detrazione non è riconosciuta in caso di:*
a) violazione di quanto previsto all'articolo 1, commi 1 e 2;
b) effettuazione di pagamenti secondo modalità diverse da quelle previste dall'articolo 1, comma 3, limitatamente a questi ultimi;
c) esecuzione di opere edilizie difformi da quelle comunicate ai sensi dell'articolo 1;
d) violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e nei cantieri, nonché di obbligazioni contributive accertate dagli organi competenti e comunicate alla direzione regionale delle entrate territorialmente competente. ...
- [**Art. 1** *1. I soggetti che ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche intendono avvalersi della detrazione d'imposta del 41 per cento delle spese sostenute negli anni 1998 e 1999, e del 36 per cento delle spese sostenute negli anni 2000, 2001 e 2002 per la esecuzione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sono tenuti a:*
a) indicare nella dichiarazione dei redditi i dati catastali identificativi dell'immobile e se i lavori sono effettuati dal detentore, gli estremi di registrazione dell'atto che ne costituisce titolo e gli altri dati richiesti ai fini del controllo della detrazione e a conservare ed esibire a richiesta degli uffici i documenti che saranno indicati in apposito Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate. ... (n.b.: nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 149646 del 2 novembre 2011, sono comprese le abilitazioni amministrative richieste dalla vigente legislazione edilizia in relazione alla tipologia di lavori da realizzare (concessione, autorizzazione o comunicazione di inizio lavori)]
- iv **d.p.r. 6.6.01, n. 380** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)
art. 49 Disposizioni fiscali
1. Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, gli interventi abusivi realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. 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, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione. ...
- v **d.p.r. 6.6.01, n. 380** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)
Art. 6 Attività edilizia libera
1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di

sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:

- a) gli interventi di manutenzione ordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a);
- a-bis) gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;
- b) gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) le opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola.
- e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale;
- e-ter) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- e-quater) i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- e-quinquies) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici. ...

vi **d.p.r. 6.6.01, n. 380** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)

Art. 24 Agibilità

... 4. Ai fini dell'agibilità, la segnalazione certificata può riguardare anche:

- a) singoli edifici o singole porzioni della costruzione, purché funzionalmente autonomi, qualora siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni;
- b) singole unità immobiliari, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

