

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni Riunite I (Affari Costituzionale, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Decreto legge n. 77/2021 “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”

Audizione del vicepresidente di ConfProfessioni

notaio Claudia Alessandrelli

Roma, 14 giugno 2021

1. Premessa

ConfProfessioni ringrazia i Presidenti e i Parlamentari componenti delle Commissioni Riunite I (Affari Costituzionale, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) per l’invito a partecipare a questa audizione in materia di “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, occasione che ci consente di condividere alcune considerazioni sul percorso sinora intrapreso dal Governo e dal Parlamento in tale ambito, sui risultati conseguiti e sulle finalità ancora da raggiungere.

Come è noto il “**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**” (PNRR) recentemente approvato rappresenta lo strumento attraverso cui l’Italia programmerà e distribuirà le ingenti risorse messe a disposizione dall’Unione europea per fronteggiare l’impatto della pandemia. Si tratta di una straordinaria occasione per la modernizzazione e la ripresa economica del nostro Paese. Per far marciare rapidamente il PNRR è, tuttavia, indispensabile eliminare i “colli di bottiglia” che potrebbero ritardare gli investimenti e l’attuazione dei progetti, mettendo a rischio l’intera strategia per il rilancio del Paese.

Condividiamo l’indirizzo espresso nel decreto legge basato, da un lato, **sulla individuazione, perimetrazione e disciplina della governance del PNRR** e, dall’altro, **sulla accelerazione e snellimento delle procedure per favorire sia la transizione energetica che quella digitale, per rendere quindi più veloci e certi non solo i progetti e gli interventi previsti nel Piano, ma anche per snellire le procedure della vita quotidiana di cittadini e impresa, oltre che rafforzare i loro diritti.**

Del resto Confprofessioni, che da sempre si è spesa e ha dato il proprio contributo alla mobilitazione delle risorse europee e alla progettazione del PNRR, dopo la individuazione delle priorità di intervento, **ha sollecitato più volte proprio la regolamentazione dei due aspetti del decreto innanzi richiamati, metodo di governance e procedure.**

Crediamo, inoltre, che la piena digitalizzazione dei processi e servizi offerti dalle Pubbliche Amministrazioni nel rapporto con le imprese e i cittadini (con particolare riferimento anche allo scambio di informazioni tra Enti, grazie alla interoperabilità delle banche dati e al potenziamento della Piattaforma Digitale nazionale Dati, per evitare più volte di fornire le stesse informazioni ad enti diversi, in attuazione del principio europeo once – only, altro aspetto disciplinato nel decreto), possa attuare quella semplificazione, quale strumento privilegiato dell’azione di governo per la ripresa economica. Riteniamo, infatti, che l’informatizzazione dei servizi pubblici non ne riduce solo i costi di erogazione per le Amministrazioni, ma contribuisce a migliorarne la qualità, l’accessibilità e la tempestività; la reingegnerizzazione di procedimenti e controlli, resa possibile dall’impiego sistematico delle tecnologie digitali, consente di semplificare i procedimenti amministrativi e di alleggerire i carichi burocratici.

A tal fine, per rendere più efficace e rafforzare tale azione della Pubblica Amministrazione, depotenziata negli ultimi anni a causa del blocco del *turn over* e della mancanza di professionalità adeguate, **si rende necessario fare fronte alle emergenze nelle Amministrazioni, e in particolare alla carenza di personale qualificato e specializzato, rendendo possibili maggiori assunzioni specie di giovani, come è avvenuto nel campo sanitario, oltre che utilizzando forme di**

collaborazione esterne con i professionisti, secondo lo stesso spirito e la stessa logica recepiti nel recente “decreto Reclutamento”.

2. La Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Nel pieno rispetto del cronoprogramma indicato nel PNRR, il 31 maggio 2021 è stato approvato il **decreto legge n. 77/2021 “Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”**. Tale Decreto che si compone di 67 articoli, si divide in due parti; **la prima parte (articoli 1- 16) reca disposizioni relative alla governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza; la seconda parte (17-67) contiene disposizioni relative alle misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure.**

Relativamente **alla governance**, aspetto già sollecitato da Confprofessioni in sede della scorsa audizione sul PNRR presso la commissione Bilancio e Politiche dell’Unione Europea, la nostra Confederazione ha accolto favorevolmente l’impostazione adottata, tesa a prevedere un sistema di *governance* dei progetti adeguato alla complessità della sua attuazione e alla celerità dei tempi di realizzazione. Nell’ambito della Governance, viene istituita una **Cabina di regia**, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta, *task force* a geometria variabile e di alta competenza tecnica, destinataria delle funzioni di progettazione e gestione delle diverse azioni del Piano.

La Cabina di regia esercita **poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale** sull’attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza delle Regioni o Province autonome, su questioni d’interesse di più Regioni o Province autonome. Inoltre, possono essere invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale.

Una **Segreteria tecnica** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri supporta le attività della Cabina di regia, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026.

Viene istituito all'art. **3 un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale** composto dai rappresentanti del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e degli organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Tale Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR.

Confprofessioni, che già in sede di audizione sul PNRR presso la commissione Bilancio e Politiche dell'Unione Europea, aveva auspicato la previsione e **l'organizzazione di un dialogo sociale strutturato**, come essenziale elemento di perfezionamento del Piano, approva tale previsione di consultazione con le parti sociali, incluse quelle dei professionisti. È, tuttavia, consapevole che, al fine di rendere più efficace l'azione del tavolo di partenariato in fase attuativa, si rende opportuno porre in essere, di volta in volta, un coinvolgimento mirato su singole e specifiche materie di competenze da parte dei rappresentanti del partenariato, piuttosto che una partecipazione fissa e costante di tutti i componenti su tutte le materie indistintamente, secondo lo stesso criterio adottato nell'ambito della Cabina Regia per l'invito di tali rappresentanti del partenariato .

A tale proposito, si evidenzia che negli ultimi anni sono emerse **professionalità specifiche nel settore della consulenza ad aziende e istituzioni per intercettare e gestire al meglio le risorse dei fondi europei**. Si tratta di uno sviluppo di competenze innovative all'interno di professioni tradizionali o di veri e propri nuovi professionisti appositamente formati, talora organizzati in strutture articolate. Sino ad oggi il coinvolgimento di queste figure professionali ha supportato tanto il settore pubblico quanto quello privato, consentendo un efficiente sfruttamento delle risorse europee. In vista dello sforzo straordinario richiesto dall'assorbimento delle ingenti risorse mobilitate dal Piano nazionale, riteniamo sia necessario ampliare ed incentivare il ricorso ai professionisti, sia attraverso una premialità fiscale per coloro che facciano ricorso a questi servizi, sia prevedendo la copertura delle spese di progettazione sostenute dalle imprese per le attività rese dai professionisti incaricati della gestione delle pratiche.

Alla realizzazione operativa degli interventi provvedono i singoli soggetti attuatori: Amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome ed enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR.

Ovviamente l'esigenza fortemente avvertita è quella di accelerare la fase attuativa della realizzazione dei singoli interventi. A tal fine Confprofessioni aveva già auspicato la previsione di poteri sostitutivi, di carattere commissariale, per evitare l'applicazione di procedure ordinarie che determinerebbero ritardi nell'esecuzione dei progetti, col rischio di dispersione delle risorse.

Di fondamentale importanza è la previsione all'art. 12 **di specifici poteri sostitutivi dello Stato**, attraverso il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Consiglio dei Ministri, in caso di inadempienza da parte di un soggetto attuatore di progetti o interventi del PNRR, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR.

Infatti, ai sensi del secondo comma, in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere.

In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

Molto rilevante è anche la previsione nell'art. 13 di **una procedura per superare un eventuale dissenso, diniego, opposizione o altro atto che precluda la realizzazione di un progetto o intervento del PNRR** che provenga da un organo statale, procedura che può anch'essa sfociare nell'esercizio del potere sostitutivo, su cui decide il Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi pertinenti.

3. Misure di accelerazione e snellimento delle procedure per favorire sia la transizione energetica che quella digitale

Dopo la disciplina della governance del PNRR, aspetto fondamentale contenuto nel decreto è **quello disciplinato nella seconda parte (articoli 17-67), relativa alla accelerazione e allo snellimento delle procedure per favorire sia la transizione energetica che quella digitale**, in particolare:

- I) Valutazione di impatto ambientale (VIA);
- II) fonti rinnovabili;
- III) superbonus;
- IV) semplificazione delle procedure per le opere di impatto rilevante;
- V) Premi e penali per l'esecuzione dei contratti legati al PNRR;
- VI) subappalto;
- VII) appalto integrato;
- VIII) inserimento lavorativo di donne e giovani;
- IX) trasparenza e pubblicità degli appalti;
- X) sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali;
- XI) fibra ottica e reti di comunicazione.

È noto che in Italia, i tempi di realizzazione delle opere pubbliche sono tra i più lunghi d'Europa. Secondo i dati della Presidenza del Consiglio, servono circa 3 anni per realizzare opere piccole (inferiori ai 100 mila euro) e più di 15 anni per costruire grandi opere (oltre 100 milioni di euro). Dall'analisi dei dati dell'Agenzia di coesione territoriale si evince che quasi la metà (45,4%) del tempo di realizzazione delle opere pubbliche è rappresentato da attività connesse con iter autorizzativi e passaggi burocratici (i c.d. 'tempi di attraversamento').

4. Misure per la rivoluzione verde e la transizione energetica, con particolare riferimento alla nuova procedura di VIA veloce.

Il PNRR, tra fondi europei e fondo nazionale, attribuisce 70 miliardi alla transizione energetica. Si tratta di grandi investimenti in grado di creare lavoro e sviluppo e, nello stesso tempo, di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute dei cittadini, sia oggi sia per le future generazioni. Tuttavia, la transizione ecologica e gli investimenti per la green economy rischiano di essere bloccati, se non si attua la semplificazione delle pratiche autorizzative con particolare riferimento alle fonti rinnovabili, alle infrastrutture energetiche, agli impianti di produzione e accumulo di energia elettrica, alla bonifica dei siti contaminati.

L'attuale durata delle procedure di Valutazione Ambientale e di autorizzazione per gli impianti di produzione di energie rinnovabili è incompatibile con la transizione energetica (oltre due anni con punte che arrivano ai sei anni). Secondo l'ENEL, considerando l'attuale tasso di rilascio dei titoli autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti rinnovabili, sarebbero necessari 24 anni per raggiungere i target Paese con riferimento alla produzione di energia da fonte eolica e ben 100 anni per il raggiungimento dei target di fotovoltaico.

Le misure che sono state predisposte prevedono un drastico taglio dei tempi e uno snellimento degli iter procedurali. In primo piano la Valutazione dell'impatto ambientale veloce per i progetti per il PNRR e per quelli necessari alla transizione energetica, indispensabili per il rilancio dell'economia e dell'occupazione. Vengono dimezzati i tempi per il rilascio della VIA dagli attuali 360 giorni della procedura ordinaria ai 175 giorni della procedura veloce (al netto dei tempi a favore del proponente). La nuova procedura fa leva su quattro pilastri principali:

- la nomina di una Commissione ad hoc dedicata a tempo pieno ed esclusivo allo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria al rilascio della VIA sui progetti PNRR e PNIEC;
- lo svolgimento in parallelo dell'attività istruttoria della Commissione con quella consultiva gestita dalla competente direzione generale del Ministero della Transizione ecologica;
- l'affidamento del potere decisionale al direttore della direzione generale competente del MiTE che lo esercita di concerto con il direttore della direzione generale competente del Ministero della Cultura, che assorbe anche l'autorizzazione paesaggistica (quando viene presentata la relazione paesaggistica) con un notevole risparmio di tempo e di denaro;

- il riconoscimento automatico di un rimborso degli oneri istruttori pagati dal proponente nel caso di mancato rispetto del termine procedimentale e la previsione di un potere sostitutivo in caso di inerzia.

5. Misure di semplificazione in materia di incentivi per l'efficienza energetica e rigenerazione urbana (art. 33).

Il Decreto 77/2021 interviene nuovamente sulla disciplina del Superbonus 110%. È noto che l'articolo 119 del decreto legge n. 34 del 2020 (c.d. Decreto Rilancio) ha introdotto una **detrazione pari al 110 per cento delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici (Superbonus)**. Tali interventi, come scritto nel testo del PNRR, si prefiggono di incrementare il livello di efficienza energetica degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come l'Italia che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello *stock* superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati.

Confprofessioni, già in sede di audizione sull'indagine conoscitiva in materia di semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, **ha segnalato alcune criticità e problematiche riscontrate nella normativa del Superbonus 110%, nella relativa interpretazione e nella sua declinazione pratica ed operativa. Da un progetto utile per rinnovare l'edilizia rapportandola al contenimento dell'uso delle fonti non rinnovabili, ad una babele di interpretazioni da parte di più Enti**, che si incrociano con veti su veti nella sua successiva declinazione operativa (DM Attuativi, Circolari, Pareri, ecc.), con una conseguente serie di imprecisioni, contraddizioni, mancanze, che ne complicano e limitano l'attuazione pratica.

Pertanto, scontata è l'indifferibile urgenza già segnalata da Confprofessioni di redigere un testo unico delle norme che riguardano questo importante provvedimento, per il quale il prolungamento al 31 dicembre 2024 o comunque al 31 dicembre 2023, rappresenterebbe un arco temporale compatibile con tutte le modifiche ed aggiornamenti che hanno seguito il suo nascere, tenendo presente che il tempo minimo per un intervento in condominio è di circa 18 mesi.

Fornire certezza circa il prolungamento del tempo di applicazione degli incentivi è un'esigenza molto sentita sia tra gli operatori del settore, che devono mettere in campo ingenti risorse per attuare adeguati investimenti, sia per le Banche, in qualità di soggetti attuatori dei prestiti ponte oltre che di cessionarie del credito, sia per i fruitori finali.

Si segnala che nel corso dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata del 26 maggio 2021, alla Camera dei deputati, il Ministro dell'Economia e delle finanze ha fatto presente che il Governo si è impegnato a inserire nel **disegno di bilancio per il 2022 una proroga della misura per il 2023**, tenendo conto dei dati relativi alla sua applicazione nel 2021, con riguardo agli effetti finanziari, alla natura degli interventi realizzati, al conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico e di sicurezza degli edifici; inoltre, l'articolo 1, comma 3, del decreto legge n.59, attualmente all'esame del Senato, proroga di sei mesi (al 30 giugno 2023) il termine per avvalersi della misura del Superbonus per gli Istituti autonomi case popolari-IACP comunque denominati, nonché per gli enti aventi le stesse finalità sociali. Agli IACP, a condizione che siano stati effettuati lavori per almeno il 60 per cento dell'intervento complessivo, la detrazione spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023. La norma prevede, inoltre, che per gli interventi effettuati dai condomini la detrazione del 110 per cento spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022 indipendentemente dallo stato di avanzamento dei lavori. Per le residenze unifamiliari ad oggi invece resta il termine del 30 giugno 2022.

Purtroppo è dilagato sin da subito senza alcun filtro il messaggio che fosse possibile “ristrutturare gratis”, “ristrutturare senza spendere un euro tanto paga lo Stato”. Tale slogan ha posto in secondo piano le attività tecnico-professionali legate agli accertamenti preliminari, spesso assai gravosi, di cui i tecnici sono onerati, ma che, riguardo il loro compenso, vengono rimandati a fasi successive, con il rischio di rendere poco trasparente anche il rapporto con gli esecutori dell'intervento

Secondo le ultime statistiche diffuse dall'Enea, alla data del 17 maggio 2021 si sono avviati appena 14.450 lavori con almeno una asseverazione (di cui solo il 10% riguardanti i condomini) che richiederanno allo Stato una copertura di circa 2 miliardi per le detrazioni, somma di gran lunga inferiore a quella stanziata dalla misura di 18,7 miliardi. La regione con il più alto numero di

interventi agevolati con il superbonus è la Lombardia (1.905), seguita dal Veneto (1.873) e dal Lazio (1.381).

Dai dati di una recente indagine di Nomisma, dei 10,5 milioni di famiglie, corrispondente al bacino potenzialmente interessato all' utilizzo di questa straordinaria opportunità (per gran parte con la richiesta dello sconto in fattura, stante la fragilità delle famiglie fortemente indebolite dalla crisi pandemica e indisponibili ad anticipare liquidità), solo il 20% delle famiglie hanno avviato i lavori o deliberato gli interventi, mentre il 25% sono ancora in fase esplorativa e stanno verificando quale operatore sia in grado di offrire un' adeguata risposta alla volontà di ristrutturazione non costosa ed invasiva.

La prima novità introdotta dall'art. 33 del decreto legge 77/2021 è la previsione dell' agevolazione connessa al superbonus anche per gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche aventi ad oggetto ascensori e montacarichi, e alla realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap in situazione di gravità, anche ove effettuati in favore di persone di età superiore a sessantacinque anni. Per ottenere la detrazione maggiorata, tali interventi dovranno essere realizzati congiuntamente ad uno dei lavori antisismici incentivati con il Superbonus.

Ulteriore aspetto da segnalare è l'estensione del superbonus 110% alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale anche per i collegi e convitti, ospizi, conventi e seminari, caserme, nonché case di cura e gli ospedali con e senza fine di lucro (immobili identificati con le categorie catastali B/1, B/2 e D/4). Anche i lavori realizzati su questi immobili potranno fruire del superbonus 110% a patto che i titolari (organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni di volontariato iscritte nei registri e associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale e regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano) svolgano attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali e i cui membri del Consiglio di Amministrazione non percepiscano alcun compenso o indennità di carica.

Per queste categorie di edifici, il limite di spesa previsto per le singole unità immobiliari è moltiplicato per il rapporto tra la superficie complessiva dell'immobile oggetto degli interventi di efficientamento energetico, di miglioramento o di adeguamento antisismico e la superficie media di una unità abitativa immobiliare, come ricavabile dal Rapporto Immobiliare pubblicato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate.

Nella relazione che accompagna il testo del decreto, la previsione di tale nuovo criterio di limite di spesa, nel contesto dell'applicazione dei benefici fiscali del Superbonus per le ONLUS che si occupano dei servizi socio-sanitari-assistenziali, viene giustificata in base alla circostanza che tali organizzazioni sono fortemente penalizzate, in quanto spesso sono titolari di interi immobili o addirittura estesi complessi edilizi che ad oggi sono comparati ad una singola unità residenziale, con conseguenti limiti di detrazione del tutto insufficienti a consentire alcun tipo di intervento.

Si segnala che sono rimasti fuori dall'intervento normativo gli immobili classificati nella categoria catastale D/2 (**Alberghi e pensioni** con fine di lucro) di titolarità sia di società, che di enti sia pubblici sia privati.

Continuano ad essere esclusi dalla tipologia d'utenza immobiliare cui è consentito l'accesso alle ultime disposizioni dettrattive del 110%, oltre agli alberghi, anche gli immobili destinati al terziario, al commercio, all'industria, all'espositivo che rappresentano, nella propria totalità di fatto, quasi il 50% del patrimonio immobiliare nazionale. Pertanto, pur facendo sempre riferimento ai dettami che stanno definendo i nuovi indirizzi della green economy, e salvo il concetto per il quale si possano considerare inquinanti tali tipologie immobiliari, **in sede di conversione potrebbe essere opportuno ideare delle nuove aliquote e meccanismi incentivanti anche per tali immobili destinati ad uso diverso da quello residenziale, laddove mirati all'efficientamento dei consumi.**

Inoltre, in vista della conversione, segnaliamo ulteriori due aspetti che sono rimasti fuori dalla disciplina. Dal testo è scomparsa la disposizione che avrebbe consentito alle unità immobiliari all'interno di edifici plurifamiliari, privi di accesso autonomo dall'esterno, di ottenere il Superbonus per la sostituzione **degli impianti di climatizzazione invernale**. Non è passata neanche

la modifica della definizione di impianto termico, che avrebbe consentito agli **immobili privi di un impianto termico fisso** di ottenere il Superbonus per gli interventi di efficientamento energetico. **Ulteriore novità introdotta dall'art. 33 del Decreto è relativa alla presentazione della CILA (Certificazione Inizio Lavori Asseverata) e alla non necessità di attestazione di stato legittimo.**

A tale proposito, si ricorda che tra le previsioni di riforma previste dal PNRR sono espressamente indicati interventi di semplificazione per l'edilizia e l'urbanistica nonché per la rigenerazione urbana volti ad accelerare l'efficienza energetica e la rigenerazione urbana. In particolare, tali interventi devono essere volti **a rimuovere gli ostacoli burocratici all'utilizzo del Superbonus 110 per cento, la cui attuazione, si sottolinea nel testo, ha incontrato molti ostacoli connessi alla necessità di attestare la conformità edilizia particolarmente complessa per gli edifici condominiali e per i fabbricati "risalenti"**.

Uno degli aspetti che ha maggiormente frenato l'accesso alla misura, soprattutto dei condomini, oltre all'eccesso di adempimenti burocratici, sono le lunghe attese per accedere alla documentazione degli Archivi edilizi dei Comuni (tre mesi in media per ogni immobile oggetto di verifica). In particolare, va anche considerato che, causa l'attuale stato di pandemia da Covid 19, molti Uffici Tecnici Comunali (U.T.C.), i cui dipendenti sono stati affetti dal suddetto virus o lavorano in "smart-working", hanno tempi di calendarizzazione degli appuntamenti - per visionare ed estrarre copia degli atti inerenti gli edifici - che spesso sono dell'ordine di mesi, comportando un iniziale ritardo dei tempi di consegna degli studi di fattibilità (specie in relazione alle pratiche legata al superbonus 110 per cento) che inevitabilmente va a incidere su una pratica complessiva.

La norma, a tal fine, sostituisce interamente il comma 13-ter dell'articolo 119, il quale prevedeva che, al fine della presentazione dei titoli abilitativi relativi agli interventi sulle parti comuni che beneficiano degli incentivi, le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili plurifamiliari (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.

Il nuovo articolo 13-ter stabilisce che gli interventi rientranti nella misura del Superbonus, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, **costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante CILA. La norma specifica che 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).**

Si ricorda che l'articolo 6-bis del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) stabilisce che gli interventi per cui non servono segnalazione certificata di inizio attività - SCIA, permesso di costruire o per i casi in cui non si tratta di attività edilizia libera - sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, 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, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

L'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti; sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; la comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

Le Regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina a interventi edilizi ulteriori; disciplinano le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione e prevedendo sopralluoghi in loco. La mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a 1.000 euro. La sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

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 è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. La

norma specifica che la presentazione della CILA non richiede l'attestazione dello stato legittimo (articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380).

Conseguentemente, tale non necessità di attestare lo stato legittimo, comporterebbe che l'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001) opera esclusivamente nei casi di:

- mancata presentazione della CILA;
- interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- assenza dell'attestazione dei dati richiesti nel secondo periodo del nuovo comma 13-ter (titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero dell'attestazione che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967);
- non corrispondenza al vero delle attestazioni previste dalla disciplina del Superbonus (articolo 119, comma 4).

Si rammenta che l' articolo 49 prevede che, fatte salve le sanzioni sull'agibilità degli edifici, 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.

Se è vero che l'eliminazione dell'attestazione di stato legittimo comporta nelle previsioni un risparmio di spesa per adempimenti burocratici stimabile in 110 milioni di euro da reinvestire in spesa produttiva, ossia in progettazione e realizzazione degli interventi, **si osserva, tuttavia, che l'art. 33 in chiusura, dopo la precisazione dei casi in cui può decadere l'intero beneficio fiscale ai sensi dell'art. 49, chiarisce che resta comunque impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento.** Tale ultima disposizione rende opaca, ambigua, contraddittoria, ed in alcuni casi forse inutile, tale ultima novità introdotta con il DL 77/2021, al punto che, come nel gioco dell'oca, sembra di essere arretrati di tre caselle...

6. Alcune criticità e problematiche riscontrate nella interpretazione dell'art. 33 e nella previsione della sua declinazione pratica ed operativa

Anche se la CILA (che già alcuni Comuni accettano in luogo della SCIA per gli interventi di manutenzione straordinaria) è un atto avente natura privatistica, non suscettibile di impugnazione autonoma o di diniego da parte del Comune, non è vero che la realizzazione di un intervento non conforme all'ultimo titolo abilitativo non comporta nessun rischio.

Il raffronto tra la documentazione presentata in sede di CILA, che dovrà rappresentare fedelmente lo stato di fatto, ed il titolo edilizio precedente in ordine di tempo che deve essere indicato nella CILA potrà consentire l'individuazione di un abuso edilizio e mettere l'interessato a rischio di sanzioni civili e/o penali. Il citato nuovo comma 13-ter dell'articolo 119 del Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020, introdotto dal c.d. Decreto Semplificazioni, **non ha limitato l'operatività degli articoli 27 e seguenti del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (il c.d. Testo Unico dell'Edilizia).**

Il responsabile del competente ufficio comunale continua ad esercitare, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, **la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale** per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi. Come?

Qualora sia constatata l'inosservanza delle norme, prescrizioni e/o regolamenti, il dirigente o il responsabile dell'ufficio deve ordinare l'immediata sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione di successivi provvedimenti definitivi di tipo:

1. **Amministrativo**, quali sanzioni pecuniarie e non (demolizione, riduzione in pristino, confisca, acquisizione gratuita al patrimonio dell'amministrazione competente);
2. **Penale**, quale i reati previsti dagli articoli da 71 a 75 dello stesso D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (il c.d. Testo Unico dell'Edilizia).

Dunque, se è vero che la presentazione della CILA ha ridotto i casi di decadenza del beneficio fiscale di cui all'art. 49 del Testo Unico dell'edilizia, la presenza di abusi edilizi non può, tuttavia, essere trascurata. **L'eventuale presenza di abusi edilizi può infatti comportare comunque l'interruzione dei lavori e la conseguente impossibilità di godere del Superbonus 110 per cento.** In altri termini, non ci sarà più alcuna detrazione fiscale e il Comune potrà bloccare il cantiere e rimuovere tutte le opere non autorizzate: se un professionista presenta la Cila per un condominio senza fare verifiche sui titoli abilitativi e le eventuali sanatorie, al Comune basterà una verifica sui titoli passati per sapere se in quei documenti ricevuti sono indicati elementi che non dovrebbero esserci, bloccando il cantiere e neutralizzando il superbonus.

Prevediamo che stante questa contraddittoria disciplina, per evitare ogni responsabilità, i professionisti più attenti e scrupolosi dovranno comunque effettuare tutte le verifiche del caso sullo stato di legittimità dell'immobile, con i "temuti" accessi agli atti. E dovranno anche rappresentare ai committenti, in maniera precisa, la presenza di eventuali difformità o abusi. Questo dovrà avvenire anche se, poi, al Comune si presenterà una semplice Cila senza attestazione dello stato legittimo.

In ordine alla citata norma di chiusura “**resta comunque impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento**” sorgono spontanei i seguenti dubbi ed interrogativi:

- **Chi valuta la legittimità’?**
- **Quando?**
- **Per legittimità dell’immobile si intende l’immobile per intero?**
- **Una difformità sulla singola unità immobiliare mette in crisi la legittimità dell’intero immobile? Senza il riferimento allo stato legittimo, la valutazione sulla legittimità dell’immobile oggetto di intervento sarà effettuata tenendo conto delle tolleranze dell’art. 34 bis o meno?**
- **Quale amministratore di condominio darà il proprio consenso all’avvio di lavori in cui non è stata verificata a priori la legittimità dell’intervento?**

Ecco perché, per come è strutturata la semplificazione, si rischia un paradosso: soprattutto nei cantieri più complessi, Scia (Segnalazione certificata di inizio attività) e verifica dello stato legittimo resteranno comunque una regola per imprese e professionisti. Forse si sarebbe potuta cogliere l’occasione non già per una generalizzata sanatoria, ma per selezionare tipologie di irregolarità e/o abusi da “sanare” in contemporanea alla presentazione della documentazione del “superbonus”.

Tra l’altro, si segnala che si rende necessaria l’adozione di un modello unico ed universale di CILA su tutto il territorio nazionale (come è avvenuto per la SCIA), tenendo conto che oggi sui modelli di CILA di alcuni Comuni è prevista comunque l’attestazione di conformità dell’intervento ai titoli abilitativi precedenti, fattispecie espressamente esclusa dalla nuova disposizione.

Si segnala un ulteriore limite che riguarda le variazioni dei lavori in corso d’opera, che la Cila non ammette: se in cantiere si deve modificare qualche elemento sostanziale del progetto sarà necessario presentare una nuova comunicazione asseverata che abbia per oggetto proprio la variazione, annullando il titolo precedente. A quel punto, però, possono aprirsi scenari problematici su diversi fronti, finanziari e fiscali, legati al collegamento tra lavori “trainanti” e “trainati”. Un

esempio pratico è la sostituzione degli infissi che vanno eseguiti quando il titolo abitativo dei lavori trainanti è attivo. Annullando la Cila, però, si potrebbe perdere il beneficio del 110 per cento per i lavori trainati eseguiti nel frattempo. Inoltre, per quel che riguarda il “superbonus”, il facile slogan secondo il quale al cittadino l’intervento non sarebbe costato nulla, ha coinvolto le attività tecnico-professionali nonostante queste intervengano, oltre che per la progettazione che precede l’esecuzione delle opere, ancor prima di essa, per gli accertamenti e per le verifiche preliminari. Si tratta di adempimenti, spesso assai gravosi, ma per i quali il pagamento, unitamente alla progettazione, viene rimandato a fasi successive, con il rischio di rendere poco trasparente anche il rapporto con gli esecutori dell’intervento.

Si rende indispensabile rendere il pagamento delle competenze professionali completamente autonomo ed indipendente rispetto a quello dei lavori (al pari dell’ambito dei lavori pubblici): riconoscere l’autonomia del pagamento dell’attività professionale significa riconoscerne l’indipendenza rispetto a specifici sistemi di produzione, di materiali, da condizionamenti economici, che a sua volta rappresenta un indubbio interesse pubblico all’interno di procedure e/o interventi che prevedono l’impiego di risorse pubbliche.

7. Alcune proposte di perfezionamento riguardanti il Superbonus in vista della conversione del decreto.

Di seguito in sintesi segnaliamo alcune possibili ed auspicabili proposte di perfezionamento riguardanti il Superbonus in vista della conversione del decreto:

- Redazione di un testo unico costantemente aggiornato;
- fornire certezza circa il prolungamento del tempo di applicazione degli incentivi, auspicabilmente al 31 dicembre 2024 o comunque al 31 dicembre 2023;
- affidarne la gestione (circolari esplicative, chiarimenti, interpelli, etc.) ad un unico soggetto;
- se è vero che la norma intende perseguire la rigenerazione del patrimonio edilizio, la platea dei soggetti che possono beneficiarne deve essere allargata (attività produttive, impianti sportivi, edifici in zona sismica 4 etc.).

Considerato che la possibilità di eseguire gli interventi del “superbonus” (ad eccezione della demolizione e ricostruzione) con la presentazione della Certificazione Inizio Lavori Asseverata lascia impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento, e che l'individuazione di un abuso edilizio mette comunque l'interessato a rischio di sanzioni civili e/o penali, forse si sarebbe potuta cogliere l'occasione non già per una generalizzata sanatoria, ma per selezionare tipologie di irregolarità o abusi meno rilevanti da “sanare” in contemporanea alla presentazione della documentazione del “superbonus”.

In ogni caso la CILA va ripensata, anche perché di difficile attuazione, per tutto quanto innanzi detto, in situazioni complesse quali gli edifici condominiali. Infine, **sempre più urgente e impellente è procedere alla istituzione dei SUE per tutti i Comuni e alla loro più rapida digitalizzazione, con particolare riferimento agli Archivi degli Uffici tecnici, e a un sistema informatizzato di back office per la gestione documentale e procedimentale delle pratiche edilizie.**

8. Misure di rafforzamento del silenzio assenso e dei poteri sostitutivi per semplificare la vita dei cittadini e delle imprese.

Dal contenuto molto positivo per Confprofessioni sono anche le disposizioni (art. 61, 62, 63 del decreto) previste nell'ambito dei procedimenti amministrativi relative ai poteri sostitutivi, al silenzio assenso, in quanto finalizzate a restituire maggiore certezza e ad assicurare piena effettività a strumenti da tempo esistenti nella Legge 241/1990. Trattasi di misure che snelliscono le procedure della vita quotidiana di cittadini e impresa in maniera trasversale e rafforzano i loro diritti.

Tra le misure si segnalano:

- il rafforzamento dei poteri sostitutivi per la conclusione dei procedimenti con la previsione anche di un'unità organizzativa e l'esercizio d'ufficio (in precedenza solo su richiesta dell'interessato) del potere sostitutivo;
- l'attestazione della formazione del silenzio assenso su richiesta dell'interessato e, se entro 10 giorni l'amministrazione non risponde, la possibilità di sostituire l'attestazione con una dichiarazione da parte del privato;
- riduzione da 18 mesi a 12 mesi del termine del potere di annullamento degli atti da parte della pubblica amministrazione.

Confprofessioni, attraverso i professionisti dell'area tecnica, registra che quello dell'edilizia è indubbiamente il settore in cui maggiormente si registrano le criticità legate ad una normativa (a livello nazionale e regionale) stratificatasi nel tempo e continuamente modificata, a cui si affiancano i regolamenti comunali, le prassi locali, unitamente alle interpretazioni degli Uffici tecnici dei Comuni, con conseguente incertezza dell'interpretazione e dell'applicazione del dettato normativo, oltre che le problematiche legate alla incertezza dei tempi dei procedimenti amministrativi, con imprescindibile esigenza di fissare termini perentori, entro i quali qualsiasi autorità, amministrativa o giudiziaria, possa sindacare i procedimenti, anche se tacitamente assentiti, salvi ovviamente i casi di frode e corruzione.

Quasi tutte le semplificazioni, specie in campo edilizio, si basano sulla possibilità del cittadino e dell'imprenditore – attraverso il professionista che viene incaricato - di attivare dei processi sulla base dell'asseverazione che tutte le norme vigenti saranno rispettate, riducendo o annullando i controlli preventivi delle Amministrazioni (cosiddetto passaggio dal controllo ex ante al controllo ex post).

Vi è stato un trasferimento di responsabilità dall'atto rilasciato dalla PA all'atto asseverato, ma in tali fattispecie Confprofessioni sottolinea che la condizione essenziale è che vi sia certezza delle norme, in quanto si deve eliminare quell'indeterminatezza del sistema normativo in base alla quale è sempre possibile sostenere a posteriori che una cosa non è a norma

e, conseguentemente, annullarla. Tali misure vanno certamente nella giusta ed auspicata direzione.

9. La transizione digitale della PA

Come anticipato in premessa, la transizione digitale della Pubblica Amministrazione non può prescindere da una preventiva e rigorosa opera di semplificazione, in attuazione del principio europeo del cosiddetto “Once – only”. Il ricorso sistematico alle tecnologie digitali, già oggi consente di snellire i procedimenti amministrativi e di alleggerire i carichi burocratici. L’interoperabilità delle banche dati delle Amministrazioni e il potenziamento della Piattaforma Digitale nazionale Dati, per esempio, possono evitare ai cittadini e imprese di fornire le stesse informazioni ad enti diversi, riducendo i costi di erogazione per le stesse Amministrazioni e migliorando la qualità, l’accessibilità e la tempestività agli atti. Si tratta ora di reingegnerizzare le procedure, i procedimenti e i controlli.

In questa ottica, il decreto prevede che tutte le comunicazioni tra P.A. e cittadini e imprese dovranno essere realizzate con strumenti digitali. L’uso della piattaforma per le notifiche digitali diventerà obbligatorio per le notifiche, ma potrà essere utilizzata anche per la trasmissione di atti e comunicazioni per i quali non è previsto obbligo di notifica. Le modifiche che il decreto apporta al funzionamento della piattaforma mirano a semplificare e favorire l’utilizzo del domicilio digitale da parte dei cittadini.

Particolarmente interessante è il potenziamento dell’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente ANPR (art. 39). L’Anagrafe nazionale della popolazione residente vede collegate, ad oggi, le anagrafi di 7.500 Comuni (con i dati di oltre 64 milioni di cittadini inseriti). Con questo provvedimento si potenzia l’ANPR, semplificando alcune funzioni. In particolare la certificazione dei dati anagrafici rilasciata in modalità telematica sarà esente da imposta di bollo e diritti di segreteria e, in ogni caso, senza oneri per il richiedente. Saranno garantiti a tutti Comuni, progressivamente, i servizi per utilizzare l’archivio nazionale dei registri dello stato civile contenuto nell’Anagrafe nazionale della popolazione residente e saranno integrate nell’ANPR anche le liste elettorali comunali (con dati eventualmente anche divisi per sezione

elettorale). Lo scambio di informazioni tra gli enti, grazie all'interoperabilità delle basi dati, consente alle amministrazioni di ridurre i costi e i tempi di gestione e, soprattutto, di fornire a cittadini e imprese servizi immediati, basati su informazioni condivise e costantemente aggiornate.

In quest'ottica, il decreto semplifica il meccanismo di condivisione dei dati, superando il vecchio sistema degli "accordi quadro"; introduce l'adozione di linee guida uniformi per tutta la P.A. ed estende l'operatività della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (l'infrastruttura tecnologica che rende possibile in modo semplice l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati delle PA). In particolare prevede la definizione di un termine perentorio per la condivisione a regime delle banche dati, incrementando il numero di banche dati coinvolte perché "di interesse pubblico" (sono aggiunti l'archivio dei veicoli e l'anagrafe degli abilitati alla guida, la banca dati ISEE, l'anagrafe dei domicili digitali).

* * *

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

da anni Confprofessioni è coinvolta nel dialogo con Governo e Parlamento per individuare le riforme necessarie per la semplificazione, l'ammodernamento e la funzionalità delle procedure pubbliche. In questo dialogo, abbiamo sempre portato l'esperienza insostituibile dei professionisti italiani, le cui competenze sono, in questo ambito, vastissime. I professionisti italiani hanno voluto contribuire a questo sforzo di progettazione raccogliendo esigenze e prospettive che nascono dal loro quotidiano confronto con la realtà di cittadini ed imprese. Spetta ora al "sistema Italia" essere all'altezza di questo passaggio: un vero e proprio crocevia per il nostro Paese.