

RELAZIONE

“Il ruolo del professionista nel rilancio economico dell’Italia”

Centralità ed indipendenza del progetto – attestazioni e asseverazioni – responsabilità civile del professionista

Come noto, nell’ambito del D.L. 34/2020 recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, l’art. 119 ha previsto una detrazione fiscale pari al 110% per le spese documentate rimaste a carico del contribuente, se sostenute dal 1 luglio 2020 al 31 dicembre 2021, al fine di incentivare gli interventi finalizzati all’efficientamento energetico e all’adeguamento sismico degli edifici.

La richiamata disposizione attribuisce un ruolo essenziale al professionista, atteso che l’ottenimento dell’incentivo è espressamente subordinato al rilascio, proprio da parte di un professionista abilitato, di una attestazione ovvero di una asseverazione che certifichi la congruità dell’intervento.

Ai fini della detrazione, difatti, gli interventi di riqualificazione energetica devono assicurare, fermo restando il rispetto dei requisiti minimi di cui al comma 3-ter dell’articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, il “miglioramento di almeno due classi energetiche dell’edificio, ovvero, se non possibile, il conseguimento della classe energetica più alta, da dimostrare mediante l’attestato di prestazione energetica (A.P.E), di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, ante e post intervento, rilasciato da tecnico abilitato nella forma della dichiarazione asseverata” (art. 119, comma 3, D.L. 34/2020).

Nello stesso senso, con riferimento agli interventi finalizzati alla riduzione del rischio sismico, l’efficacia degli stessi è asseverata dai professionisti - iscritti ai relativi Ordini o Collegi professionali di appartenenza - incaricati della progettazione strutturale, direzione dei lavori delle strutture e collaudo statico secondo le rispettive competenze professionali (Art. 119, comma 13, lett. b), D.L. 34/2020).

Sul punto, occorre sottolineare come nell’ambito degli interventi di riqualificazione energetica il professionista abilitato incaricato di redigere l’APE non sembra poter coincidere con il progettista, posto che il D.lgs. 192/2005 - espressamente richiamato dalla disposizione emergenziale in commento - definisce l’attestato di prestazione energetica come “documento, redatto nel rispetto delle norme contenute nel presente decreto è rilasciato da esperti qualificati e indipendenti che attesta la prestazione energetica di un edificio attraverso l’utilizzo di specifici descrittori e fornisce raccomandazioni per il miglioramento dell’efficienza energetica”.

Ciò posto, il ruolo del professionista abilitato non si esaurisce, invero, con il conseguimento della detrazione, risultando altresì fondamentale ai fini dell'eventuale esercizio dell'opzione per la cessione del credito d'imposta ovvero per lo sconto in fattura, Di cui all'art punto 121 del D.L. 34/2010, strumenti alternativi usufruibili dai contribuenti - in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione - per i quali è richiesto, in primo luogo, il rilascio del visto di conformità da parte dei soggetti indicati dall'art. 3, comma 3, del D.P.R. del 22 luglio 1998, n. 322.

Ai fini dell'esercizio delle predette opzioni è dunque previsto che *“a) per gli interventi di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo, i tecnici abilitati asseverano il rispetto dei requisiti previsti dai decreti di cui al comma 3-ter dell'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013 e la corrispondente congruità delle spese sostenute in relazione agli interventi agevolati. Una copia dell'asseverazione viene trasmessa esclusivamente per via telematica all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA). Con decreto del ministro dello sviluppo economico da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di trasmissione della suddetta asseverazione e le relative modalità attuative;*

b) per gli interventi di cui al comma 4, l'efficacia degli stessi finalizzati alla riduzione del rischio sismico è asseverata dai professionisti incaricati della progettazione strutturale, direzione dei lavori delle strutture e collaudo statico secondo le rispettive competenze professionali, e iscritti ai relativi Ordini o Collegi professionali di appartenenza, in base alle disposizioni di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 28 febbraio 2017, n. 58. I professionisti incaricati attestano, altresì, la corrispondente congruità delle spese sostenute in relazione agli interventi agevolati”. (Art. 119, comma, 13, D.L. 34/2020).

Le predette asseverazioni dovranno poi essere trasmesse telematicamente all'ENEA.

E' dunque evidente la rilevanza che rivestono le attestazioni e le asseverazioni rilasciate dal professionista abilitato, propedeutiche tanto all'ottenimento della detrazione quanto all'eventuale trasformazione dell'incentivo in credito d'imposta cedibile ovvero in sconto su fattura.

E qui si pone il problema del regime della responsabilità del professionista.

Tutto parte dal comma 14 dell'articolo 119 del decreto sopracitato secondo il quale:” ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisce reato, ai soggetti che rilasciano attestazioni e asseverazioni infedeli si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 15.000 per ciascuna attestazione o asseverazione infedele resa. I soggetti di cui al primo periodo stipulano una polizza di assicurazione della responsabilità civile, con massimale adeguato

al numero delle attestazioni o asseverazioni rilasciate e agli importi degli interventi oggetto delle predette attestazioni o asseverazioni e, comunque, non inferiore a 500.000 euro, al fine di garantire ai propri clienti e al bilancio dello Stato il risarcimento dei danni eventualmente provocati dall'attività prestata. La non veridicità delle attestazioni o asseverazioni comporta la decadenza dal beneficio.”

Come al solito, il legislatore ha scelto un atteggiamento punitivo attribuendo una responsabilità a mio parere eccessiva al professionista che rischia di essere foriera, in sede interpretativa, di notevoli problemi pratici, laddove non si raggiungano gli obiettivi prefissati o ci sia dubbio sul raggiungimento degli stessi.

Chi pagherà le conseguenze di ciò rischia di essere proprio il professionista incastrato tra una tempistica troppo stretta, l'assenza di chiarimenti e di linee guida ed un risultato (la classe energetica superiore o la effettiva riduzione del rischio sismico) difficile da conseguire e da dimostrare.

Dall'altra parte un regime delle responsabilità che, invece, è ben chiaro con una polizza a garanzia pronta ad essere escussa ed una sanzione amministrativa a dir poco eccessiva.

Si consideri, infatti, che al professionista che opererà nell'ambito delle attività di cui all'articolo 119 si applica:

- 1) Il regime di pubblico ufficiale trattandosi di un incentivo pubblico ancorché nell'ambito di un appalto privato;
- 2) La responsabilità propria del progettista in caso di errori od omissioni per il quale egli deve essere già in possesso di una polizza assicurativa professionale.
- 3) Il rilievo che l'infedele attestazione e/o asseverazione rileva ai fini del diritto penale. Si pensi al reato di falsa attestazione (art. 493 c.p.) ovvero a quello di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (316 ter c.p.)
- 4) La sanzione amministrativa per dichiarazione infedele da 2.000 a 15.000 con obbligo di polizza e rischio di escussione a garanzia dello Stato, del proprietario e dell'impresa esecutrice dell'intervento.
- 5) La responsabilità civile verso Stato, proprietario ed impresa per il mancato ottenimento dell'incentivo o per la revoca dell'incentivo accordato oltre che per il danno provocato.
- 6) La eventuale competenza della Corte dei Conti per danno erariale anche tenendo conto della recente giurisprudenza sul danno all'immagine causato dal pubblico ufficiale;

- 7) Il rischio che la sanzione si trasformi in errore grave che incide sulla moralità professionale del professionista con la possibile esclusione da gare pubbliche per l'affidamento di incarichi di ingegneria (progettazione, direzione lavori, collaudo, incarichi relativi alla sicurezza).

I punti che precedono evidenziano un quadro delle possibili responsabilità che fa riflettere e che mi convince della necessità che i professionisti si dotino di un sistema di controlli che attenui i rischi e consenta di verificare la legittimità dei comportamenti volta per volta che vengono posti in essere. Sotto questo profilo occorrerebbe che il professionista si dotasse di una modulistica che tenga conto della natura pubblicistica dell'incentivo applicando, se non altro in via analogica, le regole contenute nella normativa sugli appalti pubblici relativamente alle dichiarazioni di inizio attività, alla verifica e validazione del progetto, alla disciplina della contabilità (registro, SAL, acconti, saldo finale) al certificato di ultimazione dei lavori nonché al certificato di regolare esecuzione e/o collaudo. Tenendo conto, altresì, del giornale dei lavori, delle varianti in corso d'opera del contratto e del capitolato speciale.

Analoghe considerazioni riguardano il progetto, che dovrà essere redatto in conformità alla normativa di settore, nonché essere completo in tutte le sue parti, al fine di garantire l'esecuzione a regola d'arte degli interventi di cui si discute, nel rispetto dei criteri minimi fissati dalla disposizione in commento per l'ottenimento della detrazione fiscale dalla stessa prevista.

Sul punto, basti pensare che per gli interventi di adeguamento sismico, l'art. 3 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 28 luglio 2017, n. 65 (così come da ultimo modificato dal d.m. 24/2020), attuativo dell'articolo 16, comma *1-quater*, del D.L. n. 63/2013, prevede difatti che “Conformemente alle disposizioni regionali, il progetto degli interventi per la riduzione del rischio sismico, contenente l'asseverazione di cui al comma 2, è allegato alla segnalazione certificata di inizio attività da presentare allo sportello unico competente (Sportello Unico per l'Edilizia) di cui all'articolo 5 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, per i successivi adempimenti”.

La richiamata disposizione pone inoltre in capo al direttore dei lavori e al collaudatore statico - ove nominato - l'obbligo di attestare, contestualmente all'atto di ultimazione dei lavori, la conformità degli interventi eseguiti rispetto al progetto depositato, così come asseverato dal progettista/professionista.

Alla luce di quanto sopra, è di chiara evidenza che il progetto riveste un ruolo nodale nell'ambito degli interventi di cui discute, in quanto elemento essenziale alla corretta qualificazione dell'intervento e, conseguentemente, all'accesso agli incentivi previsti dalla decretazione emergenziale al fine di fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi epidemiologica da Covid-19.

Per completezza, occorre sottolineare come le eventuali controversie derivanti dalle sanzioni per infedeli attestazioni o asseverazioni sembrano rientrare nel sindacato giurisdizionale del giudice ordinario, atteso che il comma 14 del più volte citato art. 119 prevede espressamente, con riferimento alle richiamate sanzioni pecuniarie, l'applicazione della legge 24 novembre 1981, n. 689 recante "Modifiche al sistema penale", che come noto disciplina al capo I le sanzioni amministrative.

Per quanto di interesse, il primo comma dell'art. 22 della richiamata legge, così come da ultimo sostituito dall'art. 34, comma 1, lett. a), D.Lgs. 150/2011, prevede difatti che "Salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150".

Orbene, non rientrando le ipotesi in esame nei casi tassativi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133 del Codice del processo amministrativo, non si può che concludere per la sussistenza della giurisdizione ordinaria.

Da quanto precede ne deriva che i professionisti, di fronte ad un così elevato livello di responsabilità, sono chiamati ad applicare procedure di controllo e verifica che valutino l'intero processo e non il singolo anello legato alla dichiarazione e/o all'asseverazione.

Solo così si potrà ottenere il risultato di un azzeramento delle responsabilità che possa consentire al professionista di operare per la miglior cura dell'interesse pubblico.

Avv. Arturo Cancrini