



UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA  
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E  
POLITICHE

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE DELL'ECONOMIA E  
DELLA GESTIONE AZIENDALE

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

TESI DI LAUREA

*Agevolazioni Fiscali in Ambito Immobiliare in Italia: la  
Sostenibilità del Superbonus 110%*

Docente relatore: Prof.ssa Anna Maria Alessandra Merlo

Studente: Federico Favaro  
20 C05 740

## Introduzione e domanda di ricerca

Nella mia tesi tratterò la materia del Superbonus 110%, un'agevolazione fiscale per lavori di riqualificazione energetica e antisismica degli edifici introdotta in Italia nel 2020 dal governo Conte bis. Argomento ampio di cui cercherò in particolare di analizzare le incongruità che sono emerse a seguito dell'applicazione della normativa, tenendo conto delle problematiche che sono venute a crearsi, ma considerando anche gli aspetti positivi verificatisi con la sua introduzione.

Le misure fiscali non sono soltanto uno strumento di redistribuzione della ricchezza in modo da garantire i diritti essenziali dei cittadini a prescindere dalla loro condizione economica, ma sono anche una delle leve principali per ottenere risultati in termini di modificazione di comportamenti e incentivazione di mercati e per limitare gli effetti di una crisi sul sistema economico.

Opinione comune è che questa misura sia sfuggita al controllo dei governi susseguiti mentre l'ultimo esecutivo eletto, insediatosi il 22 ottobre 2022, ha ridimensionato questa agevolazione attraverso l'attuazione di decreti che hanno modificato le modalità di fruizione dell'agevolazione. Si è trattato di una misura piuttosto drastica, volta a ridurre le criticità che si erano verificate, più per minimizzare i danni che non per migliorare il funzionamento del sistema. Quindi si può dire che non è stata una vera e propria soluzione, ma solo il tentativo, purtroppo indispensabile, di cercare di contenere ulteriori distorsioni.

È stato mio interesse indagare le cause che hanno determinato l'insostenibilità, economica e gestionale per lo Stato ed operativa per le imprese, del Superbonus così come era stato creato inizialmente, ed analizzare inoltre il conseguente ridimensionamento subito dalla misura, sempre ponendomi il seguente quesito: le cause dell'insostenibilità del Superbonus potevano essere già individuate in fase di realizzazione della normativa per il fatto che sono strutturali ad un sistema legislativo che presenta limiti e difficoltà applicative, aspetti entrambi dovuti agli insufficienti controlli messi in atto dalle autorità competenti, all'instabilità politica del nostro Paese e spesso alla scarsa competenza dimostrata dai dirigenti pubblici che dovrebbero invece svolgere una funzione tecnica capace di compensare gli effetti dell'instabilità politica?

## Metodologia

Ai fini della redazione della mia tesi mi sono dato l'obiettivo di interfacciarmi il più possibile con tutti i **soggetti coinvolti** nel Superbonus 110%. In effetti ho avuto modo di parlare con diversi fruitori che hanno optato per le diverse modalità di gestione del credito: con amministratori di condominio, con imprese esecutrici dei lavori, con professionisti che hanno gestito le pratiche amministrative/burocratiche e con i soggetti privati. Questo mi ha permesso di avere una visione generale dell'agevolazione, avendo potuto analizzare sia i suoi vantaggi sia i suoi svantaggi. Inoltre avendo potuto **intervistare** soggetti diversi, che hanno manifestato opinioni differenti, ho potuto sviluppare uno spirito critico che mi ha permesso di formulare delle idee personali in materia.

La parte più impegnativa della **ricerca**, come si può immaginare, è stata quella **legislativa**, in quanto la norma ha subito parecchie e rilevanti modifiche in un breve lasso temporale, costringendomi a continui aggiornamenti. Comunque, partendo dal D.L. 34/2020 e dalle sue successive modificazioni e integrazioni, consultando diversi quotidiani e navigando su specifici siti internet, ho rinnovato le conoscenze e ho preso atto dei cambiamenti introdotti dalle nuove norme.

Momento importante della ricerca si è inoltre rivelato essere il **tirocinio** effettuato presso l'impresa Alpi Scavi Srl: gli scambi di opinione con il titolare di tale azienda e la pratica del lavoro quotidiano in ufficio sono stati un'ottima "palestra" per rafforzare la conoscenza della materia oggetto di studio. Mi sono reso conto di quanto importanti siano oggi la comunicazione e trasmissione delle conoscenze e delle competenze settoriali, il rapporto umano che lega unità lavorative diverse, il lavoro d'équipe, le competenze tecnologiche ed economiche che sono fondamentali per la crescita ecosostenibile del nostro Paese.

Altresì sono risultati fondamentali i **saperi economici, finanziari, tributari e metodologici** trasmessi dai docenti universitari che mi hanno condotto ad esplorare in

profondità ambiti economici di grande interesse per me, favorendo l'ampliamento della mia formazione professionale.

Un altro fattore essenziale che mi ha guidato nel percorso è sicuramente la **passione**, che sin da piccolo mi ha pervaso, per il settore edile, interesse che devo a mio padre, imprenditore in tale ambito, il quale mi ha coinvolto nelle sue attività e, insieme a mia madre, sostenuto negli studi.

È pertanto a mia madre e mio padre che voglio dedicare questo mio lavoro.

## Sommario

<b>1. Storia delle detrazioni fiscali in ambito immobiliare in Italia.....</b>	<b>6</b>
1.1. Detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia..	6
1.2. Detrazioni fiscali per interventi antisismici.....	8
1.3. Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica....	10
1.4. Superbonus 110%.....	11
<b>2. L'idea del Superbonus 110%.....</b>	<b>16</b>
2.1. Novità rispetto alle precedenti detrazioni .....	16
2.2. Obiettivi e motivo dell'introduzione.....	17
2.3. Come ottenerlo.....	18
2.4. Controlli.....	21
<b>3. La reale applicazione del Superbonus 110%.....</b>	<b>25</b>
3.1. Punti di forza.....	25
3.1.1. Spinta economica.....	25
3.1.2. Spinta occupazionale.....	27
3.1.3. Aumento del gettito fiscale.....	28
3.1.4. Riduzione delle emissioni di CO2.....	28
3.2. Criticità.....	30
3.2.1. Incremento dei costi e difficoltà a reperire i materiali.....	30
3.2.2. Sovraccarico di lavoro per imprese e professionisti.....	34
3.2.3. Insostenibilità economica della manovra da parte dello Stato..	36
3.2.4. Frodi.....	38
<b>4. Conclusioni.....</b>	<b>41</b>
<b>5. Fonti.....</b>	<b>46</b>
<b>6. Ringraziamenti.....</b>	<b>49</b>

## 1. Storia delle detrazioni fiscali in ambito immobiliare in Italia

Dal 1998, anno di introduzione della prima agevolazione fiscale per interventi di ristrutturazione edilizia, ad oggi la normativa in materia ha subito numerose modifiche per quanto riguarda le aliquote, i limiti massimi di spesa ammissibili e le categorie di interventi agevolabili.

Attualmente possiamo distinguere quattro tipologie di detrazioni:

1. Detrazioni fiscali per interventi di **ristrutturazione edilizia**
2. Detrazioni fiscali per interventi **antisismici**
3. Detrazioni fiscali per interventi di **efficienza energetica**
4. **Superbonus 110%**

### 1.1. Detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia

La detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio immobiliare in **Italia** è stata introdotta dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che prevedeva, per le spese sostenute nel 1998 e nell'anno successivo, una detrazione pari al 41% delle stesse e, per quelle sostenute dall'anno 2000 al 2005 e dall'anno 2007 al 2012, una detrazione pari al 36%. La detrazione al 41% è stata ripristinata per il solo anno 2006.

La normativa in materia è stata resa stabile dal D.L. n. 201 del 2011 (art. 4, comma 1, lett. c), che ha inserito nel Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) il nuovo articolo 16-bis. Tale disposizione ha confermato l'ambito, soggettivo ed oggettivo, di applicazione delle detrazioni e anche le condizioni di spettanza del **beneficio fiscale**. A regime, la misura della detrazione dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) sarà del 36% per le spese di ristrutturazione edilizia sostenute per un importo non superiore a 48.000 euro per ciascuna unità immobiliare. La detrazione è ripartita in dieci quote

annuali costanti e di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi.

Per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013, l'articolo 11, comma 1, del D.L. n. 83 del 2012 ha aumentato la misura della detrazione dal 36% al 50% ed ha innalzato il limite di spesa massima agevolabile a 96.000 euro per unità immobiliare.

Con l'articolo 16, comma 1, del D.L. n. 63 del 2013 il termine di scadenza dell'innalzamento della percentuale di detrazione IRPEF dal 36 al 50% e del limite dell'ammontare complessivo da 48.000 a 96.000 euro in relazione alle spese di ristrutturazione edilizia è stato prorogato al 31 dicembre 2013. Nel corso della conversione del D.L. n. 63 del 2013, inoltre, è stata introdotta una rilevante novità: la detrazione del 50% per le ulteriori spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto-legge) al 31 dicembre 2013 (termine successivamente prorogato) per l'acquisto di **mobili** e di **grandi elettrodomestici** di classe non inferiore alla A+, nonché per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, per un importo massimo complessivo non superiore a 10.000 euro, da ripartire in dieci quote annuali.

Le leggi di stabilità e di bilancio degli anni 2014-2022 hanno prorogato per i rispettivi anni la misura della detrazione al 50% e il limite di spesa massima agevolabile a 96.000 euro per unità immobiliare per i lavori di ristrutturazione edilizia ed hanno anche prorogato il bonus mobili.

La legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022) ha prorogato fino al 31 dicembre 2024 le agevolazioni di cui sopra.

La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) ha inoltre introdotto il “**bonus verde**” che consiste in una detrazione Irpef del 36%, da suddividere in 10 quote annuali di pari importo, sulle spese sostenute e documentate per lavori di ristrutturazione e manutenzione delle aree verdi private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni, impianti di irrigazione, realizzazione di pozzi, di copertura a verde e di giardini pensili, fino ad un massimo 5.000 euro per unità immobiliare. Tra le spese detraibili sono comprese quelle di progettazione e manutenzione connesse all'esecuzione degli interventi. Le leggi finanziarie dal 2019 al 2023 hanno prorogato, per i rispettivi anni, l'agevolazione del 36% per la realizzazione di interventi di “sistemazione a verde”.

La legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019) ha inoltre introdotto il “bonus facciate” che consente di detrarre dall’Irpef il 90% delle spese sostenute e documentate per il recupero o il restauro delle facciate esterne degli edifici esistenti, inclusi gli interventi di sola pulitura o tinteggiatura esterna, senza limiti di spesa, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo. Per poter usufruire dell’agevolazione gli edifici devono trovarsi nelle zone A (centri storici) e B (zone residenziali consolidate) del piano regolatore. L’agevolazione è stata riconfermata senza variazioni per l’anno 2021 e con una riduzione al 60% per l’anno 2022.

La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha introdotto un ulteriore bonus rientrante nella categoria delle ristrutturazioni edilizie, e cioè il bonus “**barriere architettoniche**” volto al superamento ed all’eliminazione di barriere architettoniche negli edifici già esistenti e contenente una detrazione IRPEF del 75% delle spese documentate. La detrazione va ripartita in 5 quote annuali di pari importo e va calcolata su un importo complessivo non superiore a 50.000 euro per gli edifici unifamiliari, 40.000 euro per quelli composti da due a otto unità immobiliari e 30.000 euro per quelli composti da più di otto unità immobiliari (in questi ultimi due casi la cifra è riferita ad ogni unità immobiliare).

La legge di bilancio 2023 (legge n. 197 del 2022) ha prorogato al 31 dicembre 2025 il bonus “barriere architettoniche”.

## 1.2. Detrazioni fiscali per interventi antisismici

Il D.L. n. 63 del 2013 (articolo 16, comma 1-bis) ha introdotto una detrazione del 65% delle spese effettuate dal 4 agosto 2013 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto) al 31 dicembre 2013 per interventi di adozione di misure antisismiche su costruzioni che si trovano nelle **zone sismiche** ad alta pericolosità, ovvero zone 1 e 2 (individuate dall’ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003), se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive.



La legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232 del 2016) in relazione agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche ha stabilito che la misura della detrazione ordinaria del 50% si applica fino al 31 dicembre 2021. Inoltre prevede che la detrazione venga ripartita in cinque quote annuali di pari importo. Tale beneficio si applica non solo agli edifici ubicati nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2), ma anche agli edifici situati nella zona sismica 3 (in cui possono verificarsi forti terremoti, ma rari).

Qualora dalla realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche derivi una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una classe di rischio inferiore, la detrazione di imposta spetta nella misura del 70% della spesa sostenuta. Ove dall'intervento derivi il passaggio a due classi di rischio inferiori, la detrazione spetta nella misura dell'80%.

Nel caso in cui gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche siano realizzati sulle parti comuni di edifici condominiali, le detrazioni di imposta fino al 31 dicembre 2021 spettano, rispettivamente, nella misura del 75% (passaggio di una classe di rischio inferiore) e dell'85% (passaggio di due classi). Le detrazioni si applicano su un ammontare delle spese non superiore a 96.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio. Per tali interventi, analogamente a quanto previsto per gli interventi per le riqualificazioni energetiche di parti comuni degli edifici condominiali, a decorrere al 1° gennaio 2017, in luogo della detrazione i soggetti beneficiari potevano optare per la cessione del credito corrispondente ai fornitori che effettuavano gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito fosse successivamente cedibile. Rimaneva però esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari.

La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) ha prorogato al 31 dicembre 2024 l'incentivo e ha concesso la possibilità di accedere al bonus con detrazioni dal 50% all'80%, fino a raggiungere l'85% in caso di miglioramento di due classi sismiche negli interventi sulle parti comuni di edifici condominiali.

### 1.3. Detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica

L'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici, introdotta dalla legge finanziaria 2007 ( legge n. 296 del 2006), consiste nel riconoscimento di una detrazione d'imposta del 55% delle spese sostenute a partire dal 1° gennaio 2007, da ripartire in dieci rate annuali di pari importo. Si tratta di detrazioni concesse per interventi che aumentano il livello di **efficienza energetica** degli **edifici esistenti** e che riguardano, in particolare, le spese sostenute per:

- la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento: detrazione massima 100.000 euro;
- il miglioramento termico dell'edificio (finestre, comprensive di infissi, coibentazioni, pavimenti): detrazione massima 60.000 euro;
- l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda: detrazione massima 60.000 euro;
- la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione: detrazione massima 30.000 euro.

Nel corso degli anni la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle categorie delle spese agevolabili e alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni.

Le leggi finanziarie dal 2008 al 2012 hanno prorogato per i rispettivi anni l'agevolazione del 55% per le spese sostenute per gli interventi finalizzati al risparmio energetico.

Il D.L. 63 del 2013 ha aumentato la percentuale dell'agevolazione fiscale portandola al 65%.

La legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) ha previsto la proroga delle detrazioni fiscali per gli interventi di efficientamento energetico, nella misura del 65%, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2014. La norma prevedeva la riduzione della detrazione al 50% per le spese sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 (abrogata dalla legge di stabilità per il 2015).

La legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) ha prorogato fino al 31 dicembre 2016 la misura della detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali.

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha prorogato fino al 31 dicembre 2017 la detrazione al 65% per gli interventi sulle singole unità immobiliari. Per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali e per quelli che interessano tutte le unità immobiliari di cui si compone il singolo condominio la detrazione del 65% è stata prorogata per cinque anni, fino al 31 dicembre 2021. Per tali interventi, inoltre, fino al 31 dicembre 2021 la misura è stata ulteriormente aumentata al 70% nel caso di interventi che interessano più del 25% della superficie disperdente dell'edificio e al 75% in caso di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che ne conseguano determinati standard. Le detrazioni sono calcolate su un ammontare complessivo delle spese non superiore a 40.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio. Per tali interventi i condomini possono cedere la detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Rimaneva esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari.

La legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017), oltre a prorogare fino al 31 dicembre 2018 la detrazione al 65% per le spese relative agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, ha ridotto al 50% la misura della detrazione per la sostituzione di infissi e caldaie.

Le leggi finanziarie dal 2019 al 2023 hanno prorogato, per i rispettivi anni, l'agevolazione del 65% per gli interventi di efficienza energetica sulle singole unità immobiliari.

#### 1.4. Superbonus 110%

Il **Superbonus** è un'agevolazione fiscale introdotta dal **D.L. n. 34/2020 (decreto Rilancio)**, che consente di detrarre il 110% delle spese sostenute dal 1° luglio 2020 fino al 31 dicembre 2021, in cinque quote annuali di pari importo, per la realizzazione di specifici interventi finalizzati all'efficienza energetica (**Super Ecobonus**) e al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici (**Super**

**Sismabonus**). Tra gli interventi agevolati rientra anche l'installazione di impianti fotovoltaici e di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

Le novità più importanti, oltre all'innalzamento della percentuale di detrazione, consistono nella trasformazione delle detrazioni fiscali in sconto sul corrispettivo dovuto e nella possibilità di cedere ad istituti di credito ed intermediari finanziari il credito d'imposta.

Per ogni tipo di intervento, esiste un preciso limite di spesa che può essere portato in detrazione (o scontato in fattura o ceduto tramite credito). Nel momento in cui nello stesso edificio si effettuano interventi diversi, e che quindi comprendono massimali diversi, questi importi vanno a cumularsi creando un solo massimale comune. I massimali per ogni tipo di intervento (coibentazioni, infissi, ...) subiscono variazioni a seconda che l'edificio sia unifamiliare, un condomino composto da 2 a 8 unità immobiliari (l'importo va moltiplicato per ogni unità presente in condominio) o un condomino composto da più di 8 unità immobiliari (anche qui la cifra si dovrà moltiplicare in base al numero delle unità). Diverso risulta invece il massimale per gli interventi antisismici dove è previsto un tetto di spesa di 96.000 euro per ogni beneficiario e nel caso di un condominio, il limite andrà moltiplicato per il numero delle unità abitative. Regole diverse, relative ai massimali, sono previste per altri interventi dove il tetto è calcolato ad esempio per ogni kW di potenza nominale dell'impianto fotovoltaico, oppure per ogni kWh di capacità del sistema di accumulo dell'impianto fotovoltaico.

La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) ha prorogato l'agevolazione, prevedendo scadenze diverse per usufruire dell'agevolazione, in funzione dei soggetti che sostengono le spese ammesse.

Con il decreto Aiuti-quater (D.L. 176/2022) il Governo Meloni ha introdotto importanti modifiche.

Per i lavori iniziati dal 1° gennaio 2023 la detrazione passa dal 110% al 90% per chiunque effettui gli interventi.

Per le case unifamiliari sulle quali era stato eseguito almeno il 30% dei lavori entro il 30 settembre 2022, il 110% spetta per le spese sostenute fino al 31 marzo 2023. Per gli interventi compresi nel superbonus, avviati a partire dal 1° gennaio 2023, la detrazione è concessa fino al 31 dicembre 2023, solo qualora l'unità immobiliare oggetto di intervento

edilizio sia adibita ad abitazione principale del contribuente e lo stesso abbia un reddito di riferimento inferiore a 15.000 euro, calcolato con il sistema del “quoziente familiare”, che considera redditi e coefficienti che variano in base al numero di componenti del nucleo familiare.

Per ottenere il 110% sino al 31 dicembre 2023 sui lavori condominiali (compresi quelli fino ad un massimo di quattro unità possedute da un'unica persona fisica) occorre aver presentato la CILAS (certificazione inizio lavori asseverata Superbonus) entro il 25 novembre 2022 e aver deliberato i lavori entro il 18 novembre 2022. Resta fermo il décalage previsto dalla legge di bilancio 2022 al 70% per le spese sostenute nel 2024 e al 65% per le spese sostenute nel 2025.

Per gli interventi da chiunque realizzati su immobili siti nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici a partire dal 1° aprile 2009 dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza, il termine ultimo per ottenere il superbonus al 110% è fissato per il 31 dicembre 2025.

A seguito del **D.L. n. 11 del 16 febbraio 2023** vengono riscritte completamente le regole dello sconto in fattura e della cessione dei crediti per il 2023, con modifiche radicali all'art. 121 del decreto rilancio. I punti principali del decreto, ribattezzato come “**Decreto Cessioni**” sono i seguenti: stop agli enti locali all'acquisto dei crediti da Superbonus, responsabilità solidale del cessionario e stop alle nuove cessioni del credito e allo sconto in fattura. La cessione del credito e lo sconto in fattura restano solo per gli interventi in corso per i quali, prima del 17 febbraio, sia stato già presentato il titolo abilitativo (pratiche amministrative necessarie per qualunque intervento edilizio).

Resta ferma, per chi avesse perso il diritto al superbonus, la possibilità di ottenere le detrazioni ordinarie dal 50% al 65% della spesa sostenuta anche tramite l'accesso alla cessione del credito e allo sconto in fattura.

Il D.L. sopracitato è stato convertito dalla **legge 11 aprile 2023, n. 38**, con le seguenti principali modificazioni:

- proroga dal 31 marzo 2023 al 30 settembre 2023 del termine per avvalersi della detrazione al 110% per gli interventi realizzati sugli edifici unifamiliari, a condizione che alla data del 30 settembre 2022 siano stati effettuati lavori per almeno il 30% dell'intervento complessivo;

- le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione, che sono cessionari di crediti di imposta in relazione agli interventi effettuati sino al 31 dicembre 2022, potranno utilizzare, in tutto o in parte, detti crediti per sottoscrivere emissioni di Buoni del Tesoro Poliennali con scadenza non inferiore a dieci anni, nel limite del 10% della quota annuale eccedente i crediti di imposta sorti a fronte di interventi legati al Superbonus e già utilizzati in compensazione e solo se il cessionario ha esaurito la propria capienza fiscale nello stesso anno ma, in ogni caso, il primo utilizzo del BTP può essere effettuato, in relazione alle emissioni effettuate, a partire dal 1° gennaio 2028;
  - deroga allo stop per le opzioni di sconto in fattura e cessioni del credito per interventi effettuati nei comuni dei territori colpiti da eventi sismici verificatisi a far data dal 1° aprile 2009 e in quelli danneggiati dagli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 15 settembre 2022 nei territori della Regione Marche, quelli realizzati dagli IACP, dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa, nonché dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale o dalle organizzazioni di volontariato e quelli volti al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche (con detrazione al 75%);
  - possibilità di ripartire il credito residuo in 10 rate annuali di pari importo per agevolare i contribuenti che non hanno sufficiente capacità fiscale;
  - remissione in bonis, ovvero il pagamento di una sanzione di 250 euro per permettere a coloro che non avessero concluso il contratto di cessione entro il 31 marzo 2023 di beneficiare dell'agevolazione tramite soggetti qualificati fino al 30 novembre 2023.
- Il **D.L. n. 61 del primo giugno 2023**, detto “**Decreto Alluvione**”, ha prorogato l'agevolazione al 110% per le unifamiliari, site nelle zone alluvionate dell'Emilia Romagna, aventi almeno il 30% dei lavori realizzati entro il 30 settembre 2022.

Per concludere questo capitolo sulle agevolazioni fiscali in ambito immobiliare in Italia riporto di seguito la Tabella 1.1 riassuntiva delle diverse tipologie di detrazioni, nell'ordine in cui sono state sopra esposte, volta anche ad evidenziare la principale caratteristica di ogni agevolazione:

Tabella 1.1: Agevolazioni fiscali in ambito immobiliare

<b>Legge/Decreto legge di introduzione</b>	<b>Titolo</b>	<b>Principale caratteristica</b>
L. 27/12/1997, n. 449	Recupero del patrimonio edilizio	Ristrutturazione edilizia
D.L. 04/06/2013, n. 63	Bonus mobili ed elettrodomestici	Acquisto di mobili e grandi elettrodomestici in concomitanza di una ristrutturazione edilizia
L. 27/12/17, n. 205	Bonus verde	Ristrutturazione e manutenzione di aree verdi
L. 27/12/19, n. 160	Bonus facciate	Recupero e restauro di facciate esterne di edifici
L. 30/12/2021, n. 234	Bonus barriere architettoniche	Superamento ed eliminazione di barriere architettoniche negli edifici
D.L. 04/06/2013, n. 63	Sisma bonus	Adozione di misure antisismiche agli edifici
L. 27/12/2006, n. 296	Eco bonus	Aumento del livello di efficienza energetica degli edifici
D.L. 19/05/2020, n. 34	Super Sismabonus	Adozione di misure antisismiche agli edifici
D.L. 19/05/2020, n. 34	Super Ecobonus	Aumento del livello di efficienza energetica degli edifici

Fonte: elaborazione propria

## 2. L'idea del superbonus 110%

La materia è molto complessa, in quanto regolamentata da norme che hanno subito ben 35 modifiche in meno di 3 anni, 20 delle quali relative all'agevolazione fiscale e 15 relative allo sconto in fattura e alla cessione del credito. Questo ha portato a difficoltà nella comprensione del suo funzionamento e alla limitazione del suo utilizzo in un lasso temporale molto breve.

### 2.1. Novità rispetto alle precedenti detrazioni

La percentuale di **detrazione del 110%** è la novità più impattante. In effetti è il punto centrale della manovra che ha portato molti contribuenti a prestare attenzione a questa agevolazione fiscale e ad approfondirne il funzionamento in quanto dà la possibilità di recuperare il 10% in più di quanto si spende per l'esecuzione dei lavori.

Con il superbonus, i beneficiari possono optare per tre differenti modalità di utilizzo dell'agevolazione:

1. **recupero diretto** della detrazione al 110%, in cinque anni (in quattro per le spese sostenute nel 2022);
2. **cessione del credito** d'imposta a terzi, ottenendo subito liquidità;
3. esercitare l'opzione dello **sconto in fattura**, effettuando i lavori senza alcun esborso monetario.

Va ribadita la novità introdotta dal superbonus che consente di cedere il credito ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Questo fattore ha determinato un conseguente aumento degli interventi di riqualificazione degli edifici.



## 2.2. Obiettivi e motivo dell'introduzione

Il Superbonus è stato introdotto in un periodo difficile per l'Italia, il Paese era appena uscito dalla prima ondata di pandemia e a seguito delle chiusure forzate delle attività produttive, volte a salvaguardare vite umane, si trovava in ginocchio. Vi era il bisogno di una misura forte, in grado di garantire una ripartenza.

È stato quindi preso in considerazione il **settore delle costruzioni**, che coinvolge a cascata molti altri settori industriali collegati all'edilizia in modo indissolubile, quali ad esempio i settori siderurgico e cementizio, in quanto settore trainante con un ruolo centrale per la crescita del PIL.

Il settore delle costruzioni da anni si trovava in forte **crisi**, si può dire in effetti che il mondo dell'edilizia non si era ancora risollevato dalla crisi finanziaria del 2008 e di conseguenza, considerata la premessa sopra esposta, anche il Paese non era ancora riuscito ad emergere dopo quella crisi.

L'idea di un'agevolazione fiscale al 110% per interventi edilizi era già stata valutata in parlamento nel 2019, prima della crisi pandemica, senza però suscitare interesse, in quanto ritenuta una misura eccessiva. A seguito però della crisi dovuta al **COVID-19** questa misura è stata rivalutata in parlamento e successivamente introdotta, in quanto ritenuta una misura per la salvaguardia del Paese.

Oltre a spingere il settore edile, il Superbonus si poneva come obiettivo una riduzione del **lavoro nero**, problema molto diffuso in Italia ed in particolare nel settore delle costruzioni. Infatti le imprese sono obbligate ad emettere regolare fattura per i lavori che eseguono e a presentare la documentazione attestante la regolarità contributiva dei dipendenti per garantire ai committenti dei lavori ed ai percettori del Superbonus di poter usufruire dell'agevolazione fiscale.

Il Superbonus ha anche l'obiettivo di puntare sull'**edilizia sostenibile**, senza consumo di suolo e rivolta verso una transizione ecologica degli immobili. Questo ha un duplice effetto: da un lato permette di valorizzare il patrimonio immobiliare italiano esistente e dall'altro consente di contribuire al rispetto del piano UE per la transizione verde, riducendo le emissioni di CO2.

Il Superbonus è anche una **misura sociale** in quanto garantisce a tutti, a prescindere dalle fasce di reddito, la possibilità di effettuare i lavori di efficientamento energetico e sismico delle proprie abitazioni senza alcun esborso di denaro.

Inoltre con la misura si prevede una maggiore **occupazione** nel settore edile e nei settori ad esso collegati generando una riduzione della disoccupazione che da anni affligge il nostro Paese.

### 2.3. Come ottenerlo

Innanzitutto è importante sottolineare che non tutti possono usufruire del superbonus, infatti è permessa la fruizione solo ai condomini, alle persone fisiche (al di fuori però dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni), agli Istituti autonomi case popolari (Iacp) e alle cooperative, associazioni e organizzazioni che non perseguano lo scopo di lucro.

I **sogetti beneficiari** devono possedere l'immobile in qualità di proprietario, nudo proprietario o di titolare di altro diritto reale di godimento (usufrutto, uso, abitazione o superficie) o, in alternativa, detenere l'immobile in base ad un contratto di locazione, finanziaria, o di comodato, regolarmente registrato, ed essere in possesso del consenso all'esecuzione dei lavori da parte del proprietario. La mancanza di un titolo di detenzione dell'immobile risultante da un atto registrato, al momento dell'inizio dei lavori o al momento del sostenimento delle spese, se antecedente, preclude il diritto alla detrazione anche nel caso di successiva regolarizzazione.

Per beneficiare della detrazione del Super Ecobonus (relativa all'efficientamento energetico degli edifici), anche con sconto in fattura e cessione del credito, è necessario che gli **interventi trainanti** (quelli che riguardano la riqualificazione energetica) e **trainati** (quelli ammessi alla maxi detrazione solo se eseguiti congiuntamente ad almeno un intervento trainante) previsti dal progetto di riqualificazione energetica contribuiscano al miglioramento di almeno due **classi energetiche** dell'immobile. Il miglioramento energetico deve essere attestato da un professionista e tramite uno specifico documento:

l'**A.P.E.** (Attestato di Prestazione Energetica) che determina la prestazione energetica tramite una scala letterale dalla G alla A (lettera che è ulteriormente suddivisa in quattro classi, da A+ ad A++++) e che ha una durata di 10 anni. Questo documento deve essere redatto due volte, una prima dell'inizio dei lavori e una al termine degli stessi per attestare l'avvenuto miglioramento di due classi energetiche.

Per richiedere invece il Super Sismabonus, anche con sconto in fattura e cessione del credito, l'abitazione in oggetto deve trovarsi in una delle zone d'Italia classificate a **rischio tellurico**, in particolare nelle aree di fascia 1 e 2, dove è alto il pericolo di forti scosse, o 3, fascia leggermente più sicura. Anche per il Super Sismabonus vi è la distinzione tra **interventi trainanti** (l'adozione di misure antisismiche) e **trainati** (sempre ammessi alla maxi detrazione solo se eseguiti congiuntamente ad almeno un intervento trainante).

Un altro punto essenziale per ottenere il Superbonus è costituito dalle **asseverazioni**, ovvero documenti rilasciati da un professionista (regolarmente abilitato) che certifica la conformità degli interventi eseguiti in base alla normativa.

Le asseverazioni richieste ai fini del Super Ecobonus sono di due tipi: una attestante i requisiti tecnici, che deve certificare il requisito del miglioramento di almeno 2 classi energetiche dell'edificio a conclusione dei lavori e che quindi comprende anche le due A.P.E. (questa asseverazione deve essere trasmessa per via telematica, attraverso apposito portale, all'ENEA, ente deputato alla verifica dei requisiti energetici) e una attestante la congruità dei costi, la capienza delle spese sostenute e l'ammontare massimo delle detrazioni fiscali (suddiviso per ogni singolo intervento trainante e trainato) spettanti ai contribuenti.

Per quanto concerne il Super Sismabonus l'asseverazione della riduzione del rischio sismico dovrà essere redatta da professionisti che tengano conto della progettazione strutturale, della direzione dei lavori delle strutture e del collaudo statico.

I costi delle asseverazioni per il Superbonus rientrano nelle spese detraibili.

La **CILAS** (Certificazione Inizio Lavori Asseverata Superbonus) è il nuovo titolo abitativo introdotto dal decreto semplificazioni per snellire le procedure burocratiche per i lavori agevolati oggetto di richiesta del Superbonus. Esclusi dalla CILAS sono gli

interventi di demolizione e ricostruzione, per i quali occorre necessariamente presentare il Permesso di Costruire o la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività). La presentazione del modello CILAS prevede la compilazione con le indicazioni soggettive, le dichiarazioni del progettista, il riepilogo dei documenti a corredo e l'informativa privacy prevista dal Regolamento dell'Unione Europea (n. 679 del 2016). A questo va allegato il modello "altri soggetti coinvolti" che contiene i dati relativi a professionisti o soggetti (imprese esecutrici, altri titolari dell'immobile, ecc.) coinvolti nel procedimento edilizio.

Per poter usufruire dell'agevolazione fiscale le persone fisiche e gli amministratori di condominio dovranno effettuare il pagamento dei lavori eseguiti tramite **bonifico bancario o postale parlante** dal quale risulti la causale del versamento (ad esempio, Superbonus del 110%), il codice fiscale del beneficiario della detrazione, il numero di partita Iva o il codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato e il numero e la data della fattura che viene pagata.

Il **visto di conformità**, è un documento che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta e va presentato nei casi di sconto in fattura, cessione del credito a terzi (banche comprese) e detrazione sulla dichiarazione dei redditi. Non vi è l'obbligo di presentazione del visto nell'ipotesi in cui il contribuente presenti direttamente la dichiarazione tramite precompilata o tramite il sostituto di imposta che presta l'assistenza fiscale. Questo documento è redatto da professionisti abilitati che controllano i documenti relativi ai lavori. Il visto è richiesto solo per le spese sostenute a partire dal 12 novembre 2021.

Nell'anno **2022** sono state introdotte alcune **novità** per le opere di importo complessivo superiore ai 70.000 euro (al netto dell'Iva). Il committente dei lavori può ottenere l'agevolazione fiscale al 110% solo se nell'atto di affidamento dei lavori l'impresa affidataria dimostra di adottare, per i lavoratori che eseguono lavori edili, i **contratti collettivi** del settore edile, nazionale e territoriali.

Per non perdere il beneficio fiscale in caso di violazione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro e nei cantieri o in caso di violazione delle

obbligazioni contributive, il contribuente deve richiedere preventivamente la **dichiarazione sostitutiva** all'impresa esecutrice dei lavori e il **Durc** (documento unico di regolarità contributiva). Quest'ultimo va richiesto all'impresa esecutrice anche prima del pagamento del saldo dei lavori e, qualora risultasse irregolare, nel caso di sconto in fattura, l'impresa potrebbe perdere il riconoscimento dei benefici previsti dalla normativa fiscale.

Per l'anno **2023** è stata introdotta un'importante **novità** che ha interessato le imprese esecutrici dei lavori con Superbonus. Queste ultime, per lavori con Superbonus di importo superiore a 516.000 euro, sono obbligate ad essere in possesso della **certificazione SOA**, una certificazione che da anni è obbligatoria per partecipare agli appalti pubblici di lavori di importo maggiore ai 150.000 euro. La prima metà dell'anno può essere definita come un periodo di transizione, in quanto vi è la possibilità di eseguire i lavori anche se non si possiede ancora la certificazione, ma si stanno conseguendo le pratiche per ottenerla. A partire dalla seconda metà dell'anno però le imprese sono obbligate a possederla. Questa certificazione attesta la capacità di eseguire determinati lavori da parte dell'impresa che la possiede ed è ottenibile dimostrando di aver già realizzato opere simili.

Questa norma serve per tutelare i committenti che, in assenza di un meccanismo di salvaguardia, potrebbero trovarsi di fronte ad imprese che si rivelano non idonee alla realizzazione di interventi di una certa importanza e difficoltà organizzativa ed esecutiva.

## 2.4. Controlli

Per il buon funzionamento di qualunque norma, è necessario che la stessa sia chiara e non si presti a "interpretazioni creative", e preveda un vero sistema di controlli, ex ante, in itinere ed ex post, e di sanzioni, immediate e severe, nel caso di frodi e altri comportamenti non corretti. In tutti questi aspetti, sicuramente il nostro sistema normativo è sovente confuso e carente.

Per quanto riguarda il Superbonus 110% gli enti preposti ai controlli sono tre: SUE, ENEA ed Agenzia delle Entrate.

Il **SUE** (Servizi Unificati per l'Edilizia) è il primo ente che effettua controlli e li effettua sulla documentazione richiesta per usufruire dell'agevolazione (CILAS, titolo abitativo,...). Nel caso in cui accerti la presenza di una causa di decadenza provvederà a comunicarla all'Agenzia delle Entrate.

L'**ENEA** (Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile) è il secondo ente preposto ad effettuare controlli, che sono di tipo tecnico-documentale. Questo istituto svolge controlli sulle asseverazioni e di conseguenza i suoi ambiti di controllo sono relativi alla verifica della conformità delle opere rispetto al progetto, alla verifica del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento energetico o antisismico ed infine verifiche relative alla congruità delle spese sostenute per realizzare gli interventi. I controlli sono effettuati, ai sensi del Decreto asseverazioni del 6 agosto 2020, nel limite minimo del 5% delle asseverazioni annualmente presentate. Sono automatizzati ed avvengono direttamente sul portale dove vengono caricati i documenti richiesti, ma almeno il 10% dei controlli effettuati deve essere verificato con sopralluogo sul posto. L'ENEA si interfaccia con l'Agenzia delle Entrate per eseguire controlli a campione sulle pratiche del Superbonus.

L'**Agenzia delle Entrate** infine effettua controlli relativi alla detrazione di imposta, ma di tipologia differente in base alla modalità con cui i contribuenti hanno usufruito del Superbonus.

Per i soggetti che optano per la detrazione diretta le verifiche seguono le regole previste per le agevolazioni ordinarie sugli interventi riguardanti gli edifici, ovvero sarà effettuato il controllo formale della detrazione in dichiarazione dei redditi. L'Agenzia delle Entrate procede alla verifica documentale della sussistenza dei presupposti che danno diritto all'accesso al Superbonus e si riserva la facoltà di effettuare i controlli entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione in oggetto (del settimo in caso di omessa presentazione della dichiarazione).

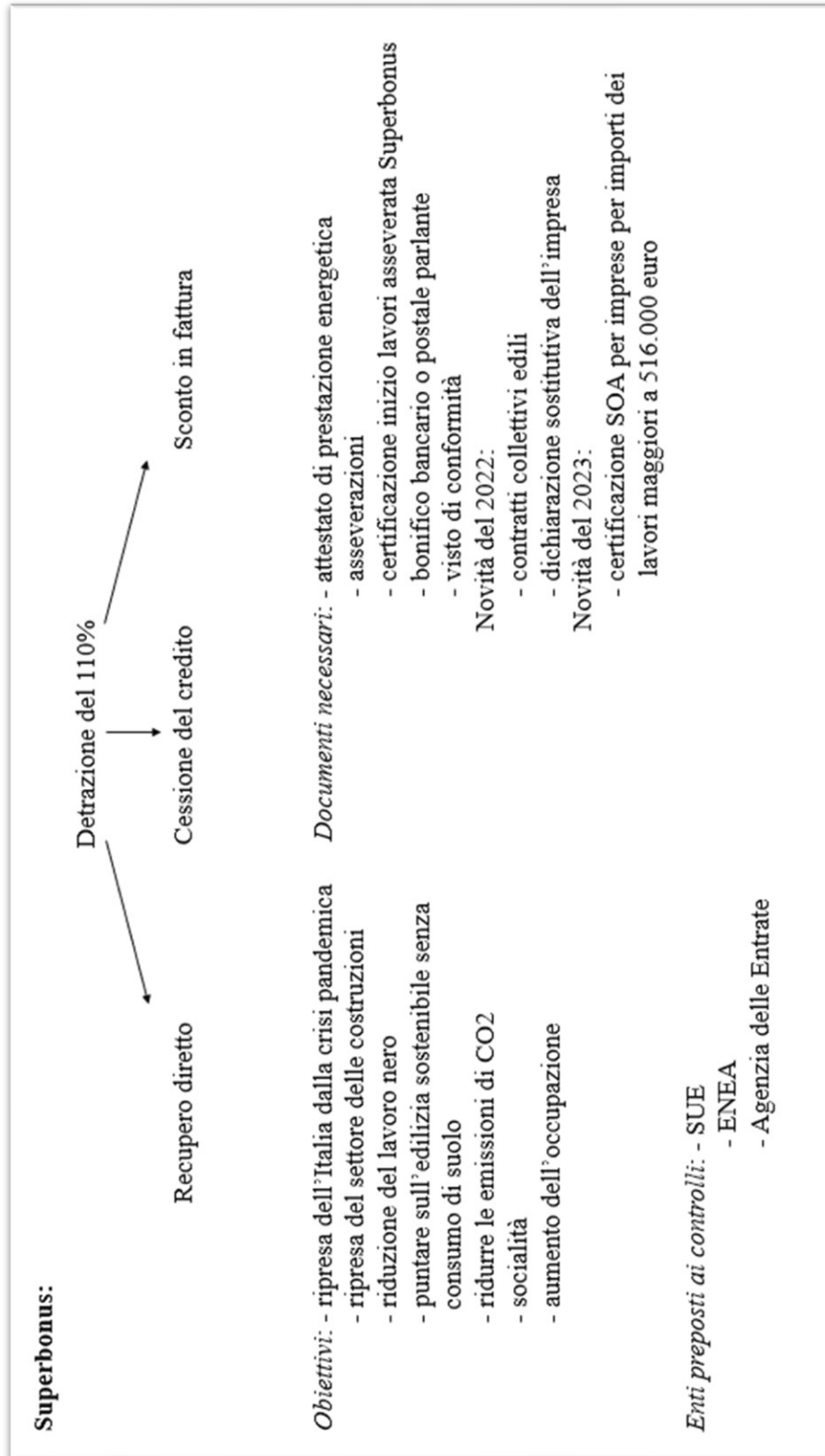
Per i soggetti che usufruiscono della cessione del credito o dello sconto in fattura l'Agenzia delle Entrate può notificare l'atto di recupero entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di utilizzo del credito.

Le **sanzioni** per chi non rispetta, anche parzialmente, i requisiti consistono nella restituzione dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante maggiorato degli interessi e delle sanzioni (fino al 200% dell'importo violato). Nel caso di presentazione di documenti falsi (attestazioni ed asseverazioni) le multe vanno da 2 a 15 mila euro per ciascun documento falso.

Con il provvedimento primo dicembre 2021 dell'Agenzia delle Entrate, sono previsti dei **controlli preventivi** sulle cessioni dei crediti maturati dagli interventi di Superbonus e dagli altri bonus edilizi svolti in maniera automatica mediante l'analisi della coerenza e regolarità dei dati rispetto a quelli presenti all'anagrafe tributaria e in base ai dati dei crediti (anche considerando analoghe cessioni effettuate in precedenza dai medesimi soggetti). Questo con lo scopo di stroncare sul nascere eventuali situazioni a rischio.

La Figura 2.1, nella pagina seguente, riassume in modo schematico gli argomenti trattati in questo capitolo, favorendo così una più immediata lettura dei punti chiave.

Figura 2.1: Obiettivi e funzionamento del Superbonus



Fonte: elaborazione propria



## 3. La reale applicazione del Superbonus 110%

### 3.1. Punti di forza

Il Superbonus è stato un propulsore per la ripresa economica del Paese, contribuendo a generare nuovi posti di lavoro e favorendo la riduzione delle emissioni di CO2.

#### 3.1.1. Spinta economica

La misura ha dato la possibilità anche ai meno abbienti di effettuare i lavori, garantendo così un maggior utilizzo del Superbonus e dando una spinta all'economia.

I dati Istat stimano che il Superbonus abbia contribuito ad un **aumento del PIL italiano** dello 0,5% nel 2021 (su un PIL del +7%) e dello 0,9% nel 2022 (su un PIL del +3,7%). Questo dimostra come gli scetticismi iniziali che frenavano gli italiani che avevano intenzione di utilizzare il Superbonus siano stati superati e la misura sia diventata pienamente operativa. Sicuramente l'agevolazione ha favorito la ripresa successiva alla crisi pandemica e questo si è verificato soprattutto nel 2022, quando l'economia è cresciuta meno esponenzialmente rispetto all'anno precedente, ma con un'incidenza del Superbonus sul PIL più elevata.

L'effetto diretto del Superbonus, al mese di febbraio del 2023, secondo i dati di Nomisma, società di consulenza bolognese che opera dal 1981, ammonta a 87,7 miliardi di euro e questo, grazie alla detrazione concessa dallo Stato, ha permesso agli investitori di non rinunciare ad altri investimenti in quanto la loro disponibilità economica dopo i lavori rimane inalterata.

Gli **effetti indiretti** del Superbonus sono stimati in 39,6 miliardi di euro e sono prodotti dall'effetto di azione e reazione generato dall'agevolazione. All'interno degli

investimenti correlati al Superbonus va tenuto conto anche dell'**indotto** da esso creato, ovvero i maggiori consumi, stimati in 67,8 miliardi di euro. Tutto ciò crea un investimento complessivo che è stimato in 195,2 miliardi di euro. Considerate le cifre sopra esposte ritengo che il Superbonus abbia contribuito alla ripresa da una crisi senza eguali, ovvero quella pandemica.

Un altro aspetto importante da considerare è l'incremento di **valore degli immobili** che sono stati oggetto di riqualificazione tramite Superbonus. In effetti, sempre Nomisma, stima che l'incremento del valore degli immobili oggetto di riqualificazione, nell'ipotesi che tutte le unità immobiliari riqualificate rientrassero nelle classi energetiche inferiori, supererebbe i 7 miliardi di euro. Effettivamente il **patrimonio immobiliare** del nostro Paese risulta **obsoleto** (oltre il 50% degli edifici ha più di 45 anni) e negli anni a venire, a mio avviso, gli italiani si sarebbero trovati di fronte a due alternative: ricorrere ad una riqualificazione degli edifici ovvero, qualora non vi fosse una disponibilità economica adeguata all'intervento, abbandonare gli edifici. Penso ad esempio alle realtà montane nelle quali sono presenti edifici antichi con bassa classe energetica, dove le spese da sostenere durante il periodo invernale per il riscaldamento raggiungono cifre elevate. Qui, grazie al Superbonus, molte famiglie hanno avuto la possibilità di eseguire lavori di efficientamento energetico della propria abitazione e ciò ha contribuito a limitare, seppur minimamente, l'abbandono delle zone montane. Lo stesso vale per le zone del centro e sud Italia dove, a seguito delle catastrofi causate da sismi ad elevato magnitudo, molti edifici hanno subito danni strutturali. È probabile che senza il sostegno dello Stato attraverso l'agevolazione, in molti casi, tali edifici sarebbero stati abbandonati con il contestuale spopolamento di queste zone.

### 3.1.2. Spinta occupazionale

La grande richiesta di interventi edilizi ha comportato, inevitabilmente, una grande **richiesta di manodopera** sia specializzata sia comune. Dall'introduzione del Superbonus nel settore edile gli occupati sono aumentati di 641 mila unità, ma importante è stato anche l'aumento di occupati che si è creato nei settori correlati, ovvero quelli che si occupano di forniture di materiali e di consulenze, e cioè di 351 mila unità. Questo aspetto è molto importante visto che in Italia persiste ormai da anni il problema occupazionale e rispetto all'occupazione degli altri Paesi europei il nostro si colloca sempre nelle posizioni terminali delle classifiche. L'aumento occupazionale risulta comunque insufficiente per il settore edile tant'è che molti imprenditori lamentano la scarsità di manodopera per quanto riguarda tutte le mansioni. Questa carenza è dovuta in parte al cambiamento del **mercato del lavoro**. In effetti il nuovo mercato non è più statico come 30 o 40 anni fa, ma è diventato dinamico e di conseguenza in molti casi si assiste alla presenza di manovalanza sempre meno specializzata perché i rapporti di lavoro sono caratterizzati da un continuo passaggio da un'impresa all'altra. Questo porta le imprese a non investire più in formazione, mentre si dovrebbe assistere ad un processo contrario per rendere più specializzata e qualificata la manodopera. Un altro aspetto da valutare è la mancanza di ricambio generazionale poiché il settore edile ha un numero elevato di lavoratori over 50. Ritengo che per risolvere questi problemi non sia sufficiente una misura di rilancio del settore come quella del Superbonus, ma bisognerebbe intervenire a livello formativo introducendo a livello nazionale e regionale dei **corsi professionalizzanti** per i giovani che riescano a rendere attrattivo il settore.

Questi ultimi aspetti verranno approfonditi nel capitolo che tratta le criticità del Superbonus.

### 3.1.3. Aumento del gettito fiscale

Secondo la Ragioneria dello Stato, il maggiore **gettito fiscale** creato dal Superbonus ammonta a 305 milioni di euro. Ovviamente questo è un dato delicato in quanto varia in base al modo in cui lo si calcola. In effetti il medesimo dato, calcolato però dalla Fondazione Nazionale dei Commercialisti, la quale tiene conto anche della stima di maggior spesa per lo Stato (3,5 miliardi di euro), rileva un maggior gettito fiscale creato dal Superbonus che ammonta a 1,5 miliardi di euro. Questi ultimi, nella loro analisi, tengono conto non solo delle imposte direttamente pagate, ma considerano la pressione fiscale complessiva, comprendente anche i contributi sociali. Innegabile è che un aumento del gettito, seppur ridotto, si è verificato e questo dato può essere anche usato come ulteriore prova del fatto che il Superbonus abbia creato uno sviluppo economico.

A mio avviso è importante sottolineare un altro aspetto riguardante il gettito fiscale. In Italia l'**evasione fiscale** segna purtroppo negativamente i bilanci statali di ogni anno, però bisogna rimarcare un aspetto che ritengo interessante: l'evasione fiscale in Italia si aggira ormai da tempo intorno a cifre che l'Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani attesta intorno ai 100-120 miliardi di euro a seconda degli anni. Le stime più recenti, secondo la Guardia di Finanza, attestano l'evasione fiscale intorno ai 90 miliardi di euro e questo dato potremmo dire che in buona parte è dovuto al Superbonus, in quanto cittadini e imprese, facendosi carico delle detrazioni di imposta per i lavori eseguiti con l'agevolazione (per i primi nel caso in cui non utilizzino cessione o sconto in fattura), sono incentivati a non evadere, in quanto hanno bisogno di redditi elevati per poter detrarre le spese sostenute.

### 3.1.4. Riduzione delle emissioni di CO2

Per quanto riguarda le emissioni di CO2 l'opinione pubblica è molto spaccata come lo sono anche i dati reperibili. Scremando i dati reperiti sulla base dell'attendibilità della

fonte sono arrivato a prendere in considerazione il dato emesso da Nomisma in quanto in linea con quello emesso da Censis, ma aggiornato al mese di febbraio del 2023. La società di consulenze sostiene vi sia stata una **riduzione di emissione di CO2** grazie al Superbonus di 1,42 miliardi di tonnellate e questo, in un'ottica di transizione ecologica, fa ben sperare. In effetti l'Unione Europea ha imposto ai suoi Stati membri la transizione ecologica, attraverso un piano denominato Green Deal Europeo che punta a rendere l'Europa climaticamente neutra, raggiungendo l'equilibrio tra le emissioni di gas serra e la capacità del Pianeta di assimilarle, entro il 2050. Questa misura è arrivata dopo anni in cui abbiamo assistito ad un cambiamento climatico sempre maggiore e si è resa necessaria per la salvaguardia del Pianeta. Ritengo sia anche un modo per sfruttare al meglio le capacità tecniche e tecnologiche dei Paesi europei, cercando di innovare il sistema nel suo complesso grazie soprattutto alla tecnologia e alla ricerca che oggi, in particolar modo per le imprese private, garantiscono la possibilità di essere più efficaci ed efficienti nella gestione dell'azienda nel suo complesso.

## 3.2. Criticità

È innegabile che il Superbonus, oltre ai vantaggi sopra esposti, abbia generato anche diverse criticità, che si sono rivelate allarmanti, tanto da indurre il nuovo esecutivo a dover ridimensionare l'agevolazione apportando sostanziali modifiche alla normativa vigente.

### 3.2.1. Incremento dei costi e difficoltà a reperire i materiali

Il Superbonus ha reso possibile la ripresa economica dopo la crisi pandemica e questo è già stato approfondito nei paragrafi precedenti, ritengo però opportuno approfondire anche un altro **fenomeno** che abbiamo visto crescere insieme al Superbonus, ovvero quello **speculativo**. Infatti abbiamo assistito, in misura sempre maggiore quanto più gli interventi con Superbonus diventavano diffusi, ad un costante aumento dei prezzi e una persistente difficoltà nel reperire i materiali da costruzione e quelli per le opere impiantistiche. Questo fenomeno ha messo in difficoltà tutto il Paese e, in particolare, i soggetti fruitori del Superbonus, che hanno dovuto affrontare ritardi nelle consegne e hanno visto superati i massimali di spesa, dovendo decidere se colmare l'esubero con le proprie risorse finanziarie oppure se rinunciare all'effettuazione dell'intervento agevolato. Oltre ai soggetti beneficiari del 110%, si sono trovati in difficoltà anche coloro che volevano effettuare dei lavori, anche di piccole dimensioni, nelle loro abitazioni in quanto si sono trovati a dover spendere, per interventi che fino a poco tempo prima avrebbero richiesto investimenti di piccola o piccolissima entità, delle cifre ritenute molte volte insostenibili e questo perché il fenomeno dell'aumento dei prezzi dei materiali, già avviato nel periodo pandemico, ha interessato il mercato nel suo complesso.

Penso inoltre alle imprese che hanno calcolato **preventivi** per i clienti con validità limitata in quanto i fornitori garantivano i prezzi solo per pochi giorni, mettendo in difficoltà il

cliente che si è trovato a dover decidere se effettuare i lavori in un lasso temporale ristretto, per evitare che l'offerta fosse rivista al rialzo.

Parlando di imprese ritengo opportuno descrivere anche un altro fenomeno che è venuto a crearsi a seguito dell'introduzione del Superbonus: molte imprese che effettuavano lavori ricadenti nell'agevolazione, sfruttando il fatto che il potenziale cliente non doveva poi sostenere un reale esborso monetario per i lavori eseguiti e sfruttando i tempi stretti che in diversi periodi erano stati imposti per poter usufruire dell'agevolazione, hanno realizzato **preventivi** con importi **augmentati** a dismisura. Ritengo questo ultimo aspetto tanto grave quanto la speculazione messa in atto sui materiali in quanto ha danneggiato i soggetti fruitori del Superbonus che si sono trovati in questo modo a superare i massimali di spesa e pertanto a dover colmare con risorse proprie la differenza. In questo modo svanisce anche l'obiettivo dello Stato di garantire la copertura totale degli interventi.

Altro problema è correlato all'irreperibilità dei materiali e delle apparecchiature utilizzati per i lavori agevolati, dovuto in parte ai fenomeni speculativi ed in parte all'aumento eccessivo della domanda che non è stato assorbito completamente dal mercato. A causa di questo fenomeno, chi intendeva usufruire dell'agevolazione, a causa degli stretti limiti temporali spesso dettati dalle norme, non è riuscito a beneficiare del Superbonus.

Un'altra causa della speculazione è senz'altro il **conflitto russo-ucraino** che dal 24 febbraio 2022 vede fronteggiarsi gli eserciti dei due Paesi. Questo terribile scontro crea instabilità economica, finanziaria e politica in tutto il mondo. Nel nostro Paese, dove la speculazione sui materiali edili ha contribuito a far correre l'inflazione, questo conflitto ha comportato un ulteriore aumento di quest'ultima dovuto al caro prezzi delle materie prime e dell'energia. In aggiunta, a mio avviso, questa situazione di instabilità geopolitica è stata sfruttata dagli speculatori per un rialzo continuativo dei prezzi. Questi aumenti penalizzano le imprese che si trovano a dover sostenere dei costi di gestione elevati i quali, inevitabilmente, vengono ribaltati sul cliente, che finisce per essere fortemente penalizzato.

Per quanto riguarda la guerra, un'intesa tra le parti sta risultando difficile da trovare, pertanto, nonostante gli sforzi messi in atto dall'Unione Europea, dalla NATO (Organizzazione del Trattato Nord Atlantico) e da altri Paesi, non si è ancora riusciti a trovare un accordo tra Russia e Ucraina che determini la fine del conflitto.

Per quanto riguarda i paesi dipendenti energeticamente dalla Russia (tra cui l'Italia), che hanno subito pienamente gli effetti dei rincari delle materie prime, essi hanno intrapreso strade volte a garantire approvvigionamenti da altri Stati per affrancarsi dall'energia russa. La Commissione Europea nel 2022 ha presentato un piano (RePowerEU) per rendere l'UE indipendente dai combustibili fossili russi (gas, petrolio e carbone) entro il 2030. Altro obiettivo che si pone la Commissione è che gli Stati membri riforniscano gli stoccaggi di gas per almeno il 90% entro il primo ottobre di ogni anno a partire dal 2023. Questa manovra punta anche ad integrare ed accelerare i target previsti dal pacchetto "Fit for 55" che si propone di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra del 55% rispetto al 1990, in linea con gli obiettivi del Green Deal.

Occorre rimarcare che sull'aspetto energetico l'Unione Europea non ha mai cercato finora delle soluzioni per rendersi indipendente dagli altri Paesi, diversamente dagli Stati Uniti che negli anni passati hanno perseguito l'obiettivo dell'autosufficienza energetica spingendosi a sviluppare tecnologie per rendere più conveniente la produzione nazionale di idrocarburi, potendo così optare per un embargo di petrolio e gas naturale dalla Russia a partire dall'8 marzo 2022.

Le Banche Centrali stanno cercando di contenere l'inflazione, continuando a rivedere in aumento i **tassi di interesse**. Bisogna ammettere però che sta risultando difficile rallentare la corsa dell'inflazione ed in effetti, nonostante i ripetuti aumenti dei tassi di interesse, non si è ancora giunti ad una situazione di stabilità. Questi rialzi si rendono necessari per riportare l'inflazione nei parametri standard anche se stanno creando problemi alle famiglie e alle imprese debtrici verso istituti finanziari che, nei casi di tassi variabili, si sono viste incrementare in maniera smisurata le somme dovute. Questo è lo svantaggio risultante dalla politica messa in atto dalle Banche Centrali quando si verificano fenomeni di inflazione, ma questo disagio di breve termine è volto ad ottenere dei vantaggi nel medio lungo termine.

Relativamente ai problemi inerenti al Superbonus, spetta al nostro Paese farsene carico e riuscire a risolverli il più velocemente possibile. Senza dubbio gli esecutivi susseguitisi negli ultimi anni hanno fatto del loro meglio per poter garantire l'efficacia e l'efficienza del Superbonus, ma è una cosa di non facile realizzazione in quanto va bilanciata con il deficit dello Stato.



Il 15 aprile 2022 è entrato in vigore il **Decreto Prezzi** (non applicabile ai lavori già avviati a tale data), contenente la lista dei *Costi massimi specifici* ammessi (da aggiornare ogni anno), da applicare per interventi di importo superiore a 10.000 euro che non rientrano in edilizia libera, volto a contenere la problematica derivante dai preventivi gonfiati e limitare questo fenomeno distorsivo del mercato. Il decreto introduce una lista di 40 voci indicante i costi massimi specifici agevolabili ai fini dell'asseverazione della congruità delle spese. In caso di superamento dei costi dei lavori edilizi rispetto alle cifre massime esposte nel decreto, le agevolazioni fiscali verranno applicate solo entro quei limiti. Per gli importi eccedenti, quindi, non ci sarà nessun bonus fiscale. Fin qui la misura risulta abbastanza chiara, ma tuttavia occorre ancora esporre un punto critico del decreto. Per facilità, considerata l'eterogeneità dei possibili interventi, i prezzi non contengono gli oneri professionali e i costi di posa in opera, che variano da professionista a professionista e da impresa ad impresa, ma, essendo stata redatta una lista di prezzi massimi e non un prezzario, ritengo che si sarebbe potuto indicare il prezzo di fornitura e posa relativa ad ogni lavorazione e, magari, redigere una lista a parte contenente gli oneri professionali per ogni lavorazione. Reputo il mio ragionamento fondato poiché, come nel *Codice Civile* si parla di "buon padre di famiglia", facendo riferimento ad una figura target, così nella realizzazione di questa lista si sarebbe potuto tenere conto della capacità di un professionista o di un'impresa ordinari indicando in questo modo dei prezzi reali per le consulenze dei primi e per le opere finite realizzate dalle seconde. In questo modo sarebbe stato possibile contenere sia i fenomeni speculativi per quanto riguarda i materiali, sia i fenomeni dei preventivi con importi maggiorati.

Un'altra criticità che ho riscontrato è il quantitativo irrisorio di voci elencate nella lista dei *Costi massimi specifici* allegata al Decreto. In effetti, inserendo delle voci generiche diventa difficile poter stabilire un reale prezzo massimo per la sola fornitura di determinati materiali o apparecchiature. Volendo portare un esempio, cito la voce *Strutture opache orizzontali: isolamento pavimenti*, dove è presente un solo prezzo al metro quadro di superficie per pavimenti esterni ed uno solo per pavimenti interni, che però risultano variabili in base al materiale che si utilizza per eseguire l'isolamento termico. Sarebbe quindi opportuno prevedere diverse casistiche, per lo meno considerando per ogni intervento il prezzo di due o tre tipologie di materiali o apparecchiature (nel caso delle opere impiantistiche).

In alternativa, a mio parere, si sarebbero potuti sfruttare i prezzari edili regionali, comprensivi di tutte le voci necessarie, ed applicare ad essi un range di oscillazione percentuale entro il quale i preventivi delle imprese avrebbero dovuto collocarsi per poter effettuare i lavori soggetti ad agevolazione permettendone la detrazione completa e, qualora le offerte fossero maggiori rispetto al range prestabilito, come correttamente è stato deciso dal governo per la soluzione optata, il pagamento della parte eccedente sarebbe dovuto gravare sul committente dei lavori.

### 3.2.2. Sovraccarico di lavoro per imprese e professionisti

La misura ha permesso la rinascita di un settore trainante per il nostro Paese, quale quello edile e di tutti quelli collegati, dopo un lungo periodo di **recessione** per l'edilizia, iniziato nel 2008 a causa della crisi finanziaria, poi aggravatosi ulteriormente negli anni seguenti con la crisi dell'euro zona ed infine a causa della crisi pandemica, che ha causato notevoli cambiamenti all'interno del tessuto economico-produttivo e sulla struttura e dinamica del mercato del lavoro per quanto concerne sia la domanda sia l'offerta. Durante questo lungo periodo di crisi molte imprese sono state costrette a chiudere ed altre sono fallite determinando un aumento della disoccupazione e costringendo molti addetti al settore a cercare un'occupazione in altri settori, con tutte le difficoltà frequentemente connesse alla loro bassa specializzazione e qualificazione. In effetti l'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), per il periodo dal 2008 al 2017 (anni di picco della crisi per il settore edile) ha dichiarato la chiusura di 100 mila imprese edili e la conseguente perdita di 600 mila posti di lavoro.

Con l'introduzione del Decreto Legge n. 34/2020 il governo Conte bis ha offerto la possibilità al settore di risollevarsi, senza però considerare, a parer mio, che le imprese non avevano a disposizione una quantità di **manodopera** congrua ad una rapida ripresa. Questo ha comportato per le imprese, ma anche per i professionisti e gli impiantisti, un sovraccarico di lavoro che ha provocato un incremento dei problemi descritti nel capitolo

precedente, ovvero l'aumento dei prezzi e un'ulteriore accentuazione dei ritardi, in questo caso dovuti non alla difficoltà di reperimento dei materiali, ma al sovraccarico di lavoro. Un altro problema che è emerso, disquisendo sulla materia con imprenditori, professionisti e committenti dei lavori, è il fatto che diverse imprese, non volendo lasciarsi sfuggire questa occasione di ripresa messa a disposizione dallo Stato, hanno optato per l'utilizzo di manodopera poco qualificata e costituita spesso da operai alla prima esperienza lavorativa in ambito edile e nella peggiore delle ipotesi che non conoscevano neppure la lingua italiana. Questo per un settore come quello edile, considerato tra quelli a più elevato numero di infortuni, comporta un ulteriore aggravamento della situazione. In effetti, riportando un caso da me vissuto, mi sono trovato nel 2022 a seguire un corso teorico sulla sicurezza e salute dei lavoratori nei cantieri edili al quale partecipava anche un giovane operaio africano che non conosceva la lingua italiana ed al quale più volte ho dovuto cercare di spiegare cosa stesse esponendo il docente, spesso senza alcun risultato. Mi sono quindi chiesto quali rischi potesse correre questo ragazzo in un cantiere non conoscendo i rudimenti di base legati alla sicurezza.

In effetti la scarsa formazione e lo scarso investimento sulle risorse umane comportano carenze nella **sicurezza dei cantieri** e maggiori rischi di incidenti sul lavoro, cose che infatti purtroppo si verificano spesso. Questo è confermato dai dati emessi dall'INAIL che riportano, rispetto al 2020, anno che ha subito una forte limitazione dovuta alla chiusura dei cantieri a causa della pandemia, un aumento degli occupati nel 2021 del 7,7% accompagnato da un aumento di incidenti del 17,7% (in totale 38.541) e di patologie correlate al lavoro del 28,2%. Su questi aspetti risulta molto importante l'attività di controllo messa in atto dall'INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) che con l'operazione "110 in sicurezza", iniziata il 27 agosto 2021, ha permesso il contenimento di questi problemi nei cantieri del Superbonus.

A mio avviso, prima dell'entrata in vigore del Superbonus, anche durante i periodi delle chiusure forzate dovute alla pandemia, lo Stato (attraverso gli enti territoriali) avrebbe dovuto potenziare i percorsi formativi professionalizzanti, anche online, in modo da colmare la carenza di manodopera specializzata. Considerato che nel settore edile quasi un operaio su tre è straniero (le nazionalità più rappresentate sono romena, albanese e marocchina) occorrerebbe prevedere dei corsi base di lingua italiana propedeutici ai corsi di formazione. Una volta formati, i giovani stranieri potrebbero garantire quel ricambio

generazionale in un settore, quello edile, in cui l'età media dei lavoratori attualmente impiegati è piuttosto elevata e dove vi è carenza di manodopera.

Ritengo che riuscire ad abbassare l'età media degli addetti in edilizia sarebbe un vantaggio per il settore in quanto si ridurrebbe il numero di infortuni nei cantieri garantendo una maggiore sicurezza nei luoghi di lavoro e si aumenterebbe l'efficienza produttiva e quindi gli utili delle imprese, garantendo così un aumento del gettito fiscale per lo Stato che potrebbe essere sfruttato anche per finanziare i percorsi formativi.

### 3.2.3. Insostenibilità economica della manovra da parte dello Stato

La misura si è rivelata troppo ambiziosa, sia per quanto riguarda la percentuale di detrazione sia per la cessione del credito che, seppur concedendo la possibilità anche ai meno abbienti di effettuare i lavori, ha creato un ammontare di crediti che ha superato di gran lunga la previsione iniziale.

Gli investimenti derivanti dal Superbonus hanno raggiunto cifre esorbitanti. In effetti alla fine del primo trimestre del 2023, secondo il report prodotto da ENEA, si è arrivati ad avere un ammontare di **detrazioni** previste a fine lavori pari a circa 80 miliardi di euro, superando quindi di gran lunga la previsione iniziale che consisteva in circa 36,55 miliardi di euro di investimenti con Superbonus.

La **cessione del credito** ha creato una situazione pericolosa per la finanza pubblica. In effetti lo Stato si è trovato a gestire una spesa molto superiore rispetto alle attese che ha aumentato ulteriormente il deficit pubblico. Inoltre anche le imprese che hanno effettuato i lavori agevolati si sono trovate con crediti incagliati nei loro cassetti fiscali, ovvero crediti bloccati che non riescono ad essere ceduti agli istituti finanziari che hanno raggiunto la saturazione di acquisto, e ciò ha portato molte imprese a dover fermare i cantieri essendo entrate in **crisi di liquidità**, arrecando un danno anche a quei committenti che per poter consentire l'esecuzione dei lavori hanno dovuto lasciare l'abitazione e, magari, hanno stipulato un contratto di locazione a tempo determinato.

Su questo aspetto vi sono state molte proposte di soluzione provenienti da diverse figure e vale la pena di citare le due più importanti. Le regioni hanno proposto di acquistare i crediti delle cessioni del Superbonus in quanto, visto che devono corrispondere all'amministrazione centrale diversi oneri fiscali, questi avrebbero potuto essere compensati con i crediti acquistati. L'ABI (Associazione Bancaria Italiana) e l'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) hanno invece proposto di consentire alle banche la compensazione esterna con F24 dei crediti relativi al Superbonus.

L'ultimo esecutivo insediatosi a Palazzo Chigi si è trovato a gestire queste problematiche e si è visto costretto a ridimensionare la misura, in quanto diventata insostenibile per le casse dello Stato. Ritengo che una diversa soluzione, che accontentasse tutte le parti coinvolte nel Superbonus, sarebbe stata impossibile da trovare considerati gli interessi contrastanti di Stato, istituti di credito, cittadini e imprese. La riduzione della percentuale di detrazione dal 110 al 90 comporta un notevole risparmio per lo Stato e a mio avviso, il fatto che il fruitore si trovi a dover sborsare una parte dell'importo totale dei lavori, comporta anche una maggiore attenzione da parte di quest'ultimo per quanto riguarda il sostenimento di costi o l'esecuzione di interventi di poca utilità. Inoltre il Governo ha dovuto affrontare il problema della cessione del credito e dei **crediti incagliati**, che si è dimostrato uno dei nodi più duri da sciogliere ed ha richiesto la collaborazione di diverse associazioni di categoria. La decisione dell'esecutivo di bloccare i crediti scaturisce dal nuovo calcolo del rapporto tra deficit e PIL, in base ai criteri definiti da Eurostat, sulla base dei quali il costo complessivo del rimborso dei crediti del Superbonus e degli altri bonus edilizi allo Stato vengono contabilizzati nei bilanci degli anni in cui quei rimborsi sono stati effettivamente emessi, mentre prima della modifica erano registrati come minor gettito per l'anno di utilizzo del credito. Questo ha fatto sì che, a posteriori, il rapporto tra deficit e PIL tra il 2020 e il 2022 sia stato rivisto al rialzo comportando un maggior deficit calcolato dall'ISTAT in 80 miliardi di euro. Questa cifra esorbitante ha reso indispensabile l'intervento del Governo al fine di limitare gli effetti negativi prima di raggiungere un punto di non ritorno per le casse dello Stato.

Possiamo dire che queste ultime riflessioni siano un'ulteriore conferma del fatto che la misura fosse sfuggita di mano e che un ridimensionamento fosse necessario nel più breve tempo possibile. L'idea iniziale del governo di eliminare completamente e senza un congruo preavviso gli aspetti caratteristici della misura, quali la percentuale di detrazione

e la possibilità di cedere il credito, non ha trovato realizzazione. In effetti sono state previste diverse deroghe, senza le quali molti fruitori che già avevano adempiuto le pratiche per l'avvio dei cantieri, si sarebbero trovati a dover rinunciare ai lavori con contestuali problemi per le imprese che avrebbero dovuto ridimensionarsi affrontando le difficoltà legate alla rigidità del mercato del lavoro, e non sarebbero state in grado di ammortizzare gli investimenti effettuati. Di conseguenza i fallimenti sarebbero stati molti e migliaia di persone sarebbero rimaste senza lavoro. Le varie associazioni di categoria coinvolte, insieme al Governo, sono riuscite ad ottenere delle proroghe che permettono una graduale riduzione della percentuale di detrazione e un ridimensionamento della cessione del credito dando così la possibilità ai fruitori di concludere o iniziare i lavori, che altrimenti si sarebbero bloccati, e alle imprese di continuare a lavorare seppur con un numero di interventi che andrà via via diminuendo, con la conseguente progressiva perdita di posti di lavoro.

#### 3.2.4. Frodi

L'introduzione dell'agevolazione ha comportato anche un numero considerevole di **frodi**, che il Governo Meloni ha stimato in 9 miliardi di euro.

Grazie al lavoro sinergico della Guardia di Finanza e dell'Agenzia delle Entrate sono emerse le truffe legate, principalmente, alla cessione del credito e allo sconto in fattura, relative a lavori mai eseguiti o che risultano eseguiti su edifici inesistenti. Se non fossero state scoperte, i relativi crediti d'imposta sarebbero stati compensati con conseguente grave danno per l'erario.

Occorre rimarcare che queste frodi sono messe in atto da imprese sconosciute al fisco, da imprese che modificano i bilanci per ottenere un maggiore credito d'imposta e spesso comportano anche il coinvolgimento dei professionisti asseveratori dei lavori. Queste truffe derivano da una scarsità di controlli ex ante allo svolgimento dei lavori.

Da un confronto con alcuni soggetti che hanno optato per la cessione del credito ad un istituto bancario, ho potuto constatare che questi ultimi effettuano diversi controlli ex

ante, in certi casi, anche attraverso periti che effettuano sopralluoghi prima che venga concessa la cessione del credito. Diverso è per gli istituti pubblici (come ad esempio Poste Italiane, Cassa Depositi e Prestiti, ...) che effettuano un quantitativo inferiore di controlli, esponendosi maggiormente a tentativi di frode.

In effetti, considerati gli scarsi **controlli** preventivi sulla cessione del credito da parte dello Stato tramite l'Agenzia delle Entrate e i suoi istituti cessionari di credito, ritengo che per contrastare il fenomeno delle frodi lo Stato avrebbe dovuto istituire un ente preposto ai controlli, che sarebbero dovuti essere effettuati preliminarmente alla cessione del credito.

L'Agenzia delle Entrate effettua controlli ex post su tutti i soggetti coinvolti, ovvero sui fruitori, sulle imprese che utilizzano lo sconto in fattura e sugli istituti che rivestono il ruolo di cessionari del credito. Essa si riserva la possibilità di effettuare controlli fino a 5 anni dopo o 8 nel caso di cessione del credito. Sicuramente per misure di queste dimensioni, che coinvolgono appieno l'aspetto tributario, si sarebbe potuto pensare ad un meccanismo più stringente che prevedesse controlli a tappeto su tutti i soggetti coinvolti per poter effettuare monitoraggi in tempi più ristretti rispetto a quelli previsti e prevedendo delle sanzioni proporzionate al danno arrecato allo Stato e, di conseguenza, alla collettività.

Per quanto concerne le verifiche effettuate dall'ENEA ritengo che non siano sufficienti in quanto il limite minimo di controlli fissato al 5% delle asseverazioni annualmente presentate è un limite decisamente basso, senza parlare dei controlli con sopralluogo, che ricoprono un numero praticamente nullo rispetto al totale. A parer mio, l'aspetto dei controlli avrebbe dovuto essere meglio disciplinato in fase costitutiva della misura o affrontato nelle numerose modifiche messe in atto dai diversi esecutivi.

D'altra parte l'ente in oggetto non ha una struttura adeguata ad effettuare i controlli. In effetti ho riscontrato che al 31 dicembre 2021, ovvero nel periodo in cui i controlli sarebbero dovuti entrare in vigore a pieno regime, l'ENEA era composta da soli 2.315 dipendenti, un numero decisamente ridotto rispetto al numero di asseverazioni che alla stessa data risultava di quasi 96 mila e che al mese di marzo 2023 ammontavano a quasi 404 mila.

Oltretutto la norma, anche imponendo dei massimali di spesa, concede la possibilità di raddoppiarli o triplicarli. In effetti i massimali non sono stabiliti per singolo intervento,

bensi per unità abitativa e di conseguenza molti fruitori hanno pensato bene, quando le caratteristiche dell'immobile lo consentivano, di suddividere le loro abitazioni in diverse unità abitative sostenendo una spesa minima e senza dover avere il permesso da parte del Comune. Questo permette di avere a disposizione un importo maggiore per eseguire i lavori con il Superbonus. Anche se non in contrasto con la legge questa pratica, resa molto più semplice dal punto di vista burocratico dal Decreto Sblocca Italia del 2014, arreca un danno allo Stato in quanto lo stesso importo di denaro messo a disposizione della comunità porta vantaggio ad un solo individuo, anziché a due o persino tre. Questo poteva essere previsto durante la fase realizzativa del Superbonus e a mio avviso si sarebbero potuti creare dei meccanismi limitativi a questa pratica per evitarne la diffusione e garantire con lo stesso importo stanziato il maggior numero di interventi.

Le sanzioni sono previste e spetta all'Agenzia delle Entrate metterle in atto. Il sanzionamento riguarda i soli fruitori nel caso di inadeguatezze, salvo i casi marginali in cui vi sia concorso all'illecito da parte di imprese o professionisti, nel qual caso le sanzioni colpiscono tutti i soggetti coinvolti. Questo sicuramente non comporta problemi in quanto il sistema sanzionatorio mi sembra corretto, anche considerati gli importi delle sanzioni indicati al paragrafo 2.4.

Il problema che riscontro ricade sul sistema dei controlli in generale. Per quanto mi riguarda riterei più opportuno che ogni soggetto fruitore venisse verificato e l'ispezione dovrebbe essere duplice, una ex ante e una ex post rispetto all'esecuzione dei lavori e alla cessione del credito, in modo da verificare la congruità e la correttezza tra lavori eseguiti e crediti ottenuti. Non nego che controllare tutti i soggetti, oltretutto attraverso due verifiche, sarebbe una procedura molto complessa e rallenterebbe tutto il sistema comportando un ulteriore esborso monetario per lo Stato. Così facendo si creerebbe d'altra parte una trasparenza generale del sistema che ridurrebbe notevolmente le frodi.



## 4. Conclusioni

Prima di argomentare le conclusioni, riporto la Tabella 4.1, volta a riassumere tutti gli aspetti di sostenibilità e di insostenibilità legati al Superbonus citati all'interno di questo elaborato, e renderli immediatamente evidenti.

Tabella 4.1: Elementi di sostenibilità e di insostenibilità del Superbonus 110%

<b>Ambiti di riferimento</b>	<b>Elementi di sostenibilità (pro)</b>	<b>Elementi di insostenibilità (contro)</b>
Edilizia	Ripresa economica del settore edile e dell'indotto	Incremento prezzi dei materiali da costruzione
	Incremento del valore degli immobili	Difficoltà nel reperire materiali da costruzione
		Ritardi nelle consegne del materiale
		Incremento prezzi dei preventivi
Finanza		Superamento massimali di spesa
		Esborso risorse dei fruitori del superbonus
		Aumento inflazione
		Aumento tassi di interesse
		Cessione del credito*
		Crediti incagliati
Occupazione	Spinta occupazionale	Sovraccarico di lavoro per imprese e professionisti
		Manodopera carente e poco qualificata
		Incremento incidenti nei cantieri
Stato e fisco	Aumento gettito fiscale	Incremento del deficit pubblico
	Diminuzione evasione fiscale	Scarsità di controlli e monitoraggi
	Aumento del PIL italiano	Frodi
		Prezzario privo di casistiche specifiche
Ambiente	Riduzione emissioni di CO2	
Sociale	Effettuazione dei lavori anche da parte dei meno abbienti	

Note:

\*La cessione del credito inizialmente è stata un propulsore per la spinta economica, successivamente però è stata causa dell'insorgere dell'insostenibilità del Superbonus, ritengo opportuno quindi inserirla nei contro in quanto avrebbe potuto essere gestita meglio.

Fonte: elaborazione propria

La mia opinione sul Superbonus 110% è ormai chiara, ritengo sia stata una **misura utile** per la ripresa economica del nostro Paese dalla crisi pandemica e per il rilancio del settore delle costruzioni che era in difficoltà da più di un decennio. Ha creato in effetti una spinta economica globale per l'Italia, dando origine ad un importante effetto indotto e un aumento del gettito fiscale per lo Stato, dovuto in parte dalla ripresa economica ed in parte dalla riduzione dell'evasione fiscale. Ha inoltre permesso l'ammmodernamento degli immobili italiani con contestuale incremento del loro valore e la riduzione delle emissioni di CO2, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi europei relativi all'inquinamento. Anche sull'aspetto occupazionale la misura si è rivelata adeguata, creando in effetti nuovi posti di lavoro. Importante è stata anche la socialità della misura, che ha permesso, grazie alla cessione del credito, di effettuare gli interventi non solo ai soggetti benestanti, ma anche a quelli meno abbienti.

D'altro canto il Superbonus ha generato **effetti negativi** in vari ambiti, a cominciare dall'aumento dei fenomeni speculativi con conseguente incremento dei costi dei materiali e difficoltà nel loro reperimento, in parte anche a causa dell'elevato aumento della domanda. Anche i preventivi con prezzi aumentati redatti dalle imprese edili hanno contribuito alla situazione di instabilità e all'incremento dell'inflazione, distorcendo inoltre la socialità della misura a causa del superamento dei massimali di spesa da parte dei soggetti fruitori. Il sovraccarico di lavoro per professionisti ed imprese ha provocato ritardi nelle consegne dei lavori e queste ultime, a causa della carenza di lavoratori che interessa il settore, hanno dovuto ricorrere a manodopera poco qualificata con conseguente aumento degli infortuni nei cantieri. Considerato che gli interventi sono stati di gran lunga superiori alle aspettative, la cessione del credito è sfuggita al controllo dello Stato e si sono creati di conseguenza parecchi crediti incagliati nei cassetti fiscali delle imprese che sono entrate in crisi di liquidità. Questa situazione ha subito un'ulteriore

distorsione dovuta al conflitto russo-ucraino che ha contribuito all'aumento della speculazione e dell'inflazione a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime. Tutto ciò ha creato una situazione insostenibile per le casse dello Stato che è stato infatti costretto a porre un freno al Superbonus, sia per quanto riguarda la percentuale eccessiva di detrazione, sia per la cessione del credito.

Avendo descritto punti di forza e svantaggi della misura e avendola analizzata globalmente, sento di poter esprimere il mio punto di vista sugli interventi che avrebbero potuto essere attuati per rendere la misura più efficiente.

Innanzitutto avrei optato sin da subito per una **percentuale di detrazione** che si attestasse **al 90%**, in quanto sostenere il 110% di detrazione risulta eccessivo per le casse dello Stato. Così facendo sarebbe sì diminuita la socialità della misura, ma si sarebbe contenuto il numero di frodi e i prezzi non sarebbero aumentati eccessivamente, come è successo, poiché i fruitori avrebbero dovuto accollarsi in parte il finanziamento dei lavori.

Anche se risulta un'azione utopistica, avrei imposto agli istituti bancari un **limite percentuale per l'acquisto dei crediti** in quanto questa percentuale è aumentata man mano che aumentavano le richieste di cessione del credito, fino a raggiungere dei livelli veramente elevati ed insostenibili.

Avrei inoltre limitato la possibilità di **cedere il credito** ai soli soggetti con **ISEE** fino ad una certa soglia, in quanto i soggetti con reddito più elevato avrebbero potuto detrarre il credito autonomamente, limitando eventualmente gli interventi ad un numero minore di edifici qualora non avessero avuto una capienza sufficiente, lasciando spazio a chi realmente necessitava di questa possibilità messa a disposizione dallo Stato.

Visti i fenomeni speculativi, che ritengo si sarebbero potuti prevedere sin dall'inizio, avrei optato per l'introduzione immediata di un **prezzario** comprendente tutti gli interventi collegati all'agevolazione e comprendente prezzi relativi alla fornitura e posa in opera dei materiali. Accanto a questo si sarebbe dovuto introdurre un prezzario anche per le

prestazioni professionali dei tecnici. Ciò avrebbe garantito un contenimento della spesa da parte dello Stato e un vantaggio economico a tutti quei fruitori che, a seguito dell'aumento dei prezzi, si sono trovati a dover intervenire economicamente per la parte eccedente i massimali di spesa o a dover rinunciare all'esecuzione dei lavori.

Come già detto, avrei **preparato** preventivamente il **settore delle costruzioni** a questo cambiamento epocale in modo da non coglierlo impreparato e favorire effettivamente la crescita di questo ambito lavorativo. Su questo aspetto ritengo che il breve lasso temporale intercorso tra la decisione dell'introduzione della misura e la sua effettiva messa in atto non abbia reso possibile questa fase preparatoria; inoltre non sono stati comunque intrapresi percorsi in questa direzione nemmeno negli anni successivi all'introduzione. Questo aspetto avrebbe potuto essere gestito meglio potendo sfruttare la misura per risolvere il problema della **carenza di manodopera qualificata** nel settore edile per mezzo della predisposizione di corsi professionalizzanti che potessero attrarre i giovani disoccupati e i "Neet" ad intraprendere la loro vita lavorativa nel settore edile.

In conclusione, riprendendo la domanda iniziale,

Ritengo opportuno sottolineare il fatto che spesso, in presenza di strumenti finanziari importanti, come il Superbonus, le misure subiscono una **distorsione** rispetto all'idea originaria. In effetti quest'ultima risulta in molti casi essere coerente con la situazione sociale e politica presente nel Paese al momento dell'introduzione della misura, ma quando la medesima entra in vigore subisce influenze dall'ambiente esterno che decretano in molti casi una distorsione tale da rendere la manovra insostenibile, proprio come è successo per il Superbonus e, citando un'altra misura che ha subito lo stesso processo, il Reddito di cittadinanza.

Certo è che l'insostenibilità del Superbonus, oltre ai motivi "strutturali" del sistema Paese, ha subito anche gli effetti negativi derivanti dal cambiamento delle circostanze, ovvero dal fatto che durante il periodo di massimo sviluppo della misura, quando si erano manifestati segnali positivi per la ripresa dalla crisi pandemica, è iniziata una guerra che ha sicuramente scombinato le carte, aggiungendo un secondo elemento del tutto "congiunturale" di distorsione.

Tornando al sistema Paese ritengo che l'ambiente esterno crei distorsioni negative poiché è condizionato dai limitati **controlli** e dall'assenza ed inefficacia del **sistema sanzionatorio**, che insieme creano le condizioni ideali per lo sviluppo di frodi.

Tutto ciò, unito all'instabilità politica, che ormai da anni il nostro Paese si trova ad affrontare, e al fatto che ogni nuovo esecutivo che si insedia voglia modificare ciò che è stato introdotto da quello precedente, genera spesso confusione normativa creando così un terreno ancor più fertile per i malintenzionati.

A mio avviso quindi, finché non si modificherà l'ambiente che circonda il contesto in cui operano gli strumenti fiscali volti alla redistribuzione della ricchezza, ponendo rimedio innanzitutto all'instabilità politica, andando poi ad introdurre un adeguato ed efficiente sistema di controlli ed infine mettendo in atto un sistema sanzionatorio che affianchi il sistema di incentivazione, e persegua in maniera adeguata i trasgressori della legge, non si potrà ottenere l'effetto voluto da questo genere di strumenti.

Considerato che l'instabilità politica risulta ormai essere un fenomeno strutturale, e di conseguenza di non facile eliminazione, del nostro Paese, sarebbe opportuno che i dirigenti pubblici svolgessero maggiormente la loro parte di "tecnici", provvedendo a presidiare i meccanismi e renderli efficaci. Il nodo dell'instabilità politica, delle ingerenze politiche nella sfera dirigenziale e tecnica, della debolezza e incompetenza di molti dirigenti e tecnici, che quindi non sono in grado di compensare l'instabilità politica con una azione competente e trasparente, è davvero enorme, ma, considerata l'ormai radicata instabilità politica italiana, avere una classe dirigenziale più tecnica e competente potrebbe essere la soluzione al problema.

## 5. Fonti

### Bibliografia

1. Alessandro Volpi: “CRISI ENERGETICA LE RAGIONI DI UN’EMERGENZA”, La Vela, 2022
2. Francesco Estrafallaces: “L’IMPATTO SOCIALE ED ECONOMICO DEI SUPERBONUS 110% PER LA RISTRUTTURAZIONE DEGLI IMMOBILI: STIME E SCENARI”, Consiglio Nazionale Ingegneri, 2021
3. Tommaso Di Nardo, Pasquale Saggese, Enrico Zanetti: “L’IMPATTO ECONOMICO DEL SUPERBONUS 110% E IL COSTO EFFETTIVO PER LO STATO DEI BONUS EDILIZI”, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2022
4. A. Contrino, G. Corasaniti, E. della Valle, A. Marcheselli, E. Marelo, G. Marini, S. M. Messina, M. Trivellin: “FONDAMENTI DI DIRITTO TRIBUTARIO”, Seconda edizione, CEDAM, 2022
5. Nicola Forte: “GUIDA AL SUPERBONUS 110% REQUISITI, LIMITI E PROCEDURE”, Maggioli, 2022
6. J.P. Grammaldo, F. Mazziotti: “Superbonus – MANUALE OPERATIVO: Dall’incarico professionale alle asseverazioni”, DEI, 2021
7. Antonella Donati: “SUPERBONUS 110% TUTTI I LAVORI AGEVOLABILI”, Maggioli Editore, 2020
8. Dino de Paolis: “SUPERBONUS 110%”, Legislazione Tecnica, 2021
9. C. Sforza Fogliani, A. Cartosio, F. Veroi: “IL SUPERBONUS 110% GUIDA AGLI INCENTIVI”, La Tribuna, 2020

## Sitografia

[https://temi.camera.it/leg17/post/app\\_detrazioni\\_fiscali\\_per\\_interventi\\_di\\_ristrutturazione\\_edilizia\\_e\\_di\\_efficienza\\_energetica](https://temi.camera.it/leg17/post/app_detrazioni_fiscali_per_interventi_di_ristrutturazione_edilizia_e_di_efficienza_energetica)

<https://www.governo.it/it/superbonus>

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=8&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20A04100&art.idArticolo=119&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-07-29&art.progressivo=0#:~:text=Art.,legge%203%20agosto%202013%2C%20n.](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=8&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=20A04100&art.idArticolo=119&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-07-29&art.progressivo=0#:~:text=Art.,legge%203%20agosto%202013%2C%20n.)

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=121&art.versione=1&art.codiceRedazionale=20G00052&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=121&art.versione=1&art.codiceRedazionale=20G00052&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0)

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=122&art.versione=1&art.codiceRedazionale=20G00052&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.progressivo=0&art.idArticolo=122&art.versione=1&art.codiceRedazionale=20G00052&art.dataPubblicazioneGazzetta=2020-05-19&art.idGruppo=8&art.idSottoArticolo1=10&art.idSottoArticolo=1&art.flagTipoArticolo=0)

<https://www.insic.it/edilizia-e-progettazione/superbonus-110-online-un-sito-dedicato-di-guida-e-orientamento/#:~:text=In%20cosa%20consiste%20l'incentivo,quote%20annuali%20di%20pari%20importo>

<https://biblus.acca.it/cessione-dei-crediti-2023/>

<https://www.informazionefiscale.it/superbonus-ultime-notizie-cessione-del-credito-dl-rilancio>

[https://www.repubblica.it/economia/2023/03/04/news/superbonus\\_ecco\\_i\\_conti\\_per\\_leconomia\\_italiana\\_una\\_spinta\\_al\\_massimo\\_da\\_14\\_punti\\_al\\_pil\\_ma\\_a\\_caro\\_prezzo-390462508/#:~:text=l'economia%20italiana.,Una%20spinta%20\(al%20massimo\)%20da%201%2C4%20punti%20al,Ma%20a%20caro%20prezzo&text=Secondo%20i%20dati%20dell'Enea,46%2C6%20miliardi%20di%20investimenti](https://www.repubblica.it/economia/2023/03/04/news/superbonus_ecco_i_conti_per_leconomia_italiana_una_spinta_al_massimo_da_14_punti_al_pil_ma_a_caro_prezzo-390462508/#:~:text=l'economia%20italiana.,Una%20spinta%20(al%20massimo)%20da%201%2C4%20punti%20al,Ma%20a%20caro%20prezzo&text=Secondo%20i%20dati%20dell'Enea,46%2C6%20miliardi%20di%20investimenti)

<https://www.ilsole24ore.com/art/superbonus-2022-investimenti-625-miliardi-AETd1wVC>

<https://www.sinalp.it/superbonus-110-i-controlli-dellagenzia-delle-entrate/>

<https://www.lavoripubblici.it/news/superbonus-110-sanzioni-200-fino-2034-crediti-inesistenti-non-spettanti-27188>

<https://www.buildnews.it/articolo/super-ecobonus-110-centro-studi-cni-i-punti-di-forza-sono-molto-piu-numerosi-delle-criticita>

<https://www.lavoripubblici.it/news/superbonus-110-70-costi-coperti-maggior-gettito-fiscale-29740>

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-come-affrancarci-dal-gas-russo-piani-a-confronto>

<https://www.quotidiano.net/economia/superbonus-110-effetti-positivi-1.8534017>

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-gli-effetti-del-superbonus-110-sull-economia-e-sul-bilancio-pubblico#:~:text=Secondo%20la%20Ragioneria%20dello%20Stato,per%20il%20totale%20del%20superbonus>

<https://www.cisl.it/notizie/notizie-societa/notizie-societa-casa/superbonus-110-impatto-positivo-su-occupazione-e-crescita/#:~:text=Incremento%20occupazionale%20di%20100mila%20addetti,produrr%C3%A0%20il%20Superbonus%20del%20110%25>

<https://www.canaleenergia.com/rubriche/architettura-2-0/il-patrimonio-immobiliare-italiano-e-obsoleto/>



## 6. Ringraziamenti

Ringrazio tutti coloro che, con le loro opinioni e i suggerimenti forniti, e attraverso le interviste rilasciate, hanno attivamente contribuito all'arricchimento del mio lavoro. Un ringraziamento speciale va alla mia relatrice, professoressa Anna Maria Alessandra Merlo, sempre disponibile per il chiarimento di qualunque mio dubbio e tempestiva nei riscontri, che mi ha guidato con maestria ed esperienza attraverso le varie fasi di realizzazione della mia tesi.