



**Memoria della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**sul DDL AS 1092 di conversione
del DL 29 marzo 2024, n. 39
(agevolazioni fiscali edilizia)**

**Commissione 6^a del Senato della Repubblica
(Finanze e tesoro)**

18 aprile 2024

Indice

1. Le finalità del decreto e gli effetti finanziari dei bonus edilizi e degli incentivi Transizione 4.0	5
2. Il Superbonus	7
2.1 Le difficoltà di stima degli effetti finanziari del Superbonus	7
2.2 L'evoluzione della normativa in materia di Superbonus	10
2.3 Gli investimenti agevolati dal Superbonus	22
2.4 L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta	30
3. Le misure riguardanti gli incentivi alle imprese	33
3.1 Gli incentivi agli investimenti Industria/Transizione 4.0	34
3.2 Gli incentivi agli investimenti in ricerca e sviluppo	38
4. Considerazioni generali	40

1. Le finalità del decreto e gli effetti finanziari dei bonus edilizi e degli incentivi Transizione 4.0

Il Superbonus (Super Ecobonus e Super Sismabonus) – insieme al Bonus facciate in vigore dal 2020 al 2022 – e, in misura minore, gli incentivi alle imprese Transizione 4.0 hanno inciso marcatamente sui conti pubblici degli ultimi anni e lasciano una pesante eredità sul futuro.

Si ricorda che i bonus edilizi in esame e gli incentivi Transizione 4.0, data la certezza dell'importo e della loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo, si configurano come crediti pagabili e, come tali, vengono registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche (contributi agli investimenti) nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata. Per quanto riguarda il debito, si adotta la contabilizzazione secondo il criterio di cassa e quindi l'impatto è diluito sui diversi anni di effettiva fruizione dell'agevolazione.

Il decreto in esame introduce misure volte a escludere, salvo specifiche deroghe, la possibilità di ricorso alle agevolazioni edilizie attraverso cessioni dei crediti e sconti in fattura. Inoltre, a fini di monitoraggio, sono previste norme che, per il Superbonus, richiedono informazioni aggiuntive da fornire all'Enea o al Portale nazionale delle classificazioni sismiche e, per Transizione 4.0, introducono un meccanismo di controllo mensile obbligatorio sull'ammontare degli investimenti, sulla loro ripartizione annuale e sulla fruizione dell'agevolazione nei vari anni.

Il decreto contiene inoltre disposizioni con destinazioni di risorse, per il personale dell'Agenzia delle entrate e i territori colpiti da eventi meteorologici eccezionali, fornite di mezzi di copertura tali da determinare lievi miglioramenti del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche.

Il Superbonus e il Bonus facciate hanno avuto un impatto sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche rilevante e crescente negli anni. Le stime della spesa complessiva relativa ai due bonus sono state riviste nel corso del tempo, sia nelle previsioni contenute nei documenti ufficiali sia a consuntivo dall'Istat, in base alle informazioni aggiuntive rese via via disponibili. In particolare, **l'ammontare dei bonus nel periodo 2020-23 desumibile dal conto economico delle Amministrazioni pubbliche del 1° marzo è pari a circa 170 miliardi.**

Per quanto riguarda il debito, l'effetto del Superbonus e del Bonus facciate è di cassa, ossia legato alla scansione temporale dell'effettivo utilizzo dell'agevolazione e pertanto si esplica su più anni a partire da quello successivo a quello in cui sorge l'obbligazione che dà diritto all'agevolazione. **Quanto rilevato in termini di competenza economica nel quadriennio 2020-23 inciderà sul debito soprattutto nel triennio 2024-26: a un impatto in media annua pari allo 0,5 per cento del PIL nel triennio 2021-23 seguirà un onere più elevato e pari a circa l'1,8 per cento del PIL in quello successivo.**

Per gli incentivi Transizione 4.0, registrati anch'essi in termini di competenza economica, l'impatto sul disavanzo è stato pari a circa 30 miliardi nel triennio 2021-23.

Secondo quanto riportato da alcuni organi di stampa¹ sarebbe allo studio l'ipotesi di allungare – da quattro anni, attualmente previsti dalla normativa, a dieci anni – l'orizzonte di utilizzo dell'agevolazione fiscale relativa al Superbonus maturato per competenza nel 2023, con effetti sul debito a partire dal 2024. L'impatto si estenderebbe dal periodo 2024-27, attualmente nei conti pubblici tendenziali, al decennio 2024-2033, con conseguente riduzione dell'effetto annuo aggiuntivo del periodo iniziale.

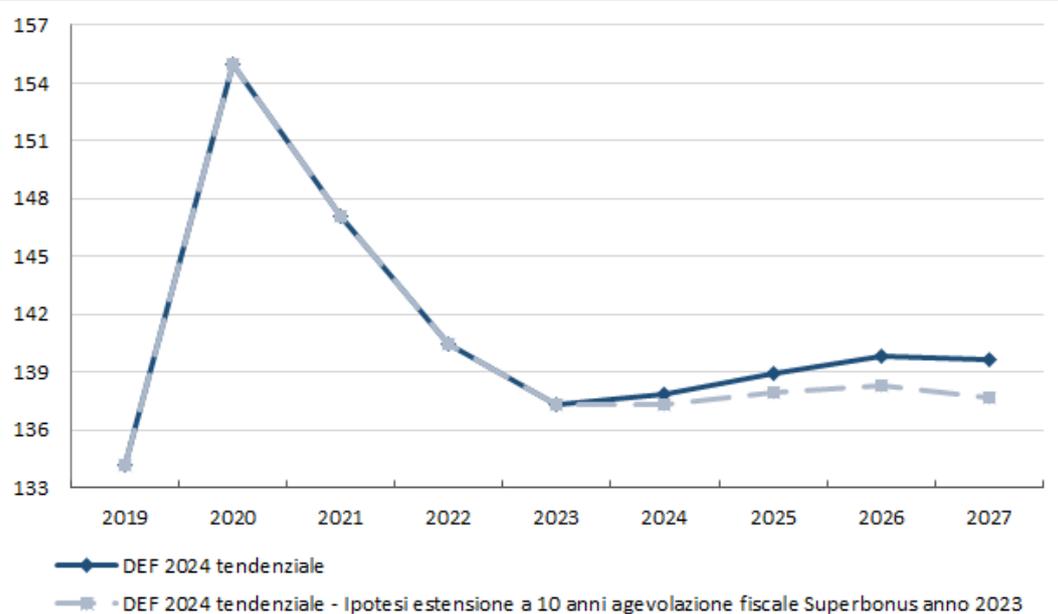
L'estensione dei tempi di utilizzo dell'incentivo implicherebbe, tuttavia, un corrispondente aumento dell'effetto annuo nel periodo residuo 2028-2033. In quest'ultimo periodo, secondo quanto riportato nell'analisi di sostenibilità del debito nel medio periodo nel DEF appena presentato in Parlamento, lo scenario del prolungamento del tendenziale relativo al debito in rapporto al PIL indica una ripresa della discesa del rapporto dal 2027 che diventerebbe sostenuta nella parte finale del periodo di aggiustamento settennale, ossia negli anni dal 2028 al 2031.

Secondo i calcoli effettuati dall'UPB, utilizzando i dati del 2023 sottostanti il conto economico delle Amministrazioni pubbliche dello scorso 1° marzo ed estendendo il periodo di fruizione a dieci anni, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si ridurrebbe dal 137,8 per cento indicato nel DEF al 137,3 nel 2024 (risultando così stabile in rapporto al PIL rispetto al risultato del 2023), dal 138,9 al 137,9 nel 2025, dal 139,8 al 138,3 nel 2026 e dal 139,6 al 137,7 nel 2027 (in tale anno, la riduzione rispetto al precedente passerebbe da 0,2 a 0,7 punti percentuali di PIL) (fig. 1). Una eventuale revisione al rialzo dell'impatto del Superbonus del 2023 alla luce dei più recenti dati pubblicati da Enea e di quelli delle prime cessioni a tutto il 4 aprile 2024 dell'Agenzia delle entrate potrebbe determinare una riduzione, sebbene lieve, dell'incidenza del debito sul PIL dal 2023 al 2024.

Va comunque osservato che un'eventuale estensione del periodo di fruizione dell'agevolazione allungherebbe corrispondentemente i tempi per usufruire delle compensazioni, in particolare, per le banche e i servizi postali e le imprese delle costruzioni e della filiera dell'edilizia (par. 2.4).

¹ Si veda, ad esempio, il Sole 24 Ore del 13 aprile scorso.

Fig. 1 – Evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL con estensione da quattro a dieci anni dell’agevolazione fiscale del Superbonus maturata nel 2023 (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2024 e dell’Istat.

2. Il Superbonus

2.1 Le difficoltà di stima degli effetti finanziari del Superbonus

Vari elementi hanno contribuito alla dimensione complessiva e crescente nel tempo della spesa per bonus edilizi e, soprattutto, per il Superbonus, che si presenta come un *unicum* nel panorama delle agevolazioni fiscali. Si possono annoverare tra questi elementi: la generosità dell’agevolazione e le modalità di fruizione (sconto in fattura e cessione del credito) che ne hanno determinato l’appetibilità e allargato la platea dei soggetti interessati; i molteplici obiettivi assegnati nel tempo alla misura; le ripetute proroghe; l’assenza di contrasto di interessi tra acquirente e fornitore con conseguenze sui prezzi; un sistema di controlli affidato quasi interamente ai privati che ha favorito la diffusione di comportamenti opportunistici e fraudolenti; la concessione di deroghe alle restrizioni imposte nel 2023.

Nel complesso si è trattato di una misura i cui effetti di finanza pubblica, complessi da prevedere sin dall’inizio viste le peculiarità della norma, hanno raggiunto una dimensione macroscopica difficile da contenere anche alla luce dei diritti man mano acquisiti dai

contribuenti che ne hanno fatto ricorso. **L'assenza di un adeguato monitoraggio² e di limiti alla spesa, ha determinato il resto.**

Le peculiari caratteristiche del Superbonus hanno reso complessa la stima degli effetti finanziari e le difficoltà sono emerse sin dalla sua introduzione. Nella Relazione tecnica del DL 34/2020 non venivano specificate le ipotesi alla base delle quantificazioni degli effetti sui conti pubblici derivanti dall'introduzione del Superbonus³. Per la valutazione degli oneri veniva richiamata la Relazione tecnica della norma originaria relativa all'Ecobonus, che a sua volta faceva riferimento alla metodologia adottata nelle Relazioni tecniche di precedenti provvedimenti sul tema; veniva così riproposta la stessa metodologia adottata nel passato, assumendo come ipotesi un raddoppio dei costi rispetto a quelli agevolati dall'Ecobonus al 65 e al 50 per cento. Il Superbonus, tuttavia, risultava sensibilmente differente dalle agevolazioni precedenti di cui si conoscevano gli effetti. Per la prima volta veniva consentita la copertura integrale dei costi aumentando l'appetibilità della misura ed eliminando sostanzialmente il conflitto di interessi tra fornitori e acquirenti, con conseguente convenienza a massimizzare la spesa fino a raggiungere gli importi massimi agevolabili⁴, fissati a livelli più elevati rispetto a quelli previsti per altri interventi di incentivo riguardanti gli immobili⁵. È stata inoltre riconosciuta la possibilità di trasformare la detrazione in credito di imposta cedibile a terzi o di usufruire dell'agevolazione attraverso lo sconto in fattura, ampliando così ulteriormente la platea dei contribuenti interessati anche a quelli con vincoli di liquidità o che sarebbero risultati incapienti ai fini della detrazione dall'imposta⁶.

A partire dalla sua introduzione nel 2020, l'agevolazione è stata progressivamente indirizzata a una molteplicità di obiettivi che si sono sovrapposti nel tempo: il sostegno al settore dell'edilizia anche alla luce del perdurare della crisi pandemica, la riqualificazione energetica (tanto che il Superbonus è rientrato tra gli interventi del PNRR

² L'assenza di un adeguato e integrato sistema di monitoraggio non ha riguardato solo la spesa ma avrebbe dovuto auspicabilmente comprendere tutte le fasi e i processi coinvolti per le varie tipologie di lavori, dalla fase autorizzativa (delibere assembleari) a quelle dei processi urbanistico-tecnici (presentazione della CILA o dei titoli abitativi, asseverazioni e congruità dei prezzi in base ai prezzari camerali, direzione lavori e SAL, ecc.) e di efficientamento energetico fino alle fasi del processo di fatturazione, sconto in fattura, cessione del credito e compensazione dei crediti ceduti.

³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre.

⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", 27 maggio.

⁵ Nel caso dell'aumento al 90 per cento dell'aliquota di detrazione per il rifacimento delle facciate disposta dalla legge di bilancio per il 2020 non era stato previsto neanche un tetto di spesa per singolo intervento a differenza di quanto stabilito per le spese per la riqualificazione energetica e la riduzione del rischio sismico. Per queste il limite ha riguardato i singoli interventi ma non l'importo totale dei lavori per singolo immobile.

⁶ Con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'UPB aveva segnalato in occasione dell'audizione sul DL 34/2020, la sussistenza dei presupposti per cui i crediti di imposta liberamente cedibili e utilizzabili in compensazione venissero contabilizzati come crediti pagabili con effetto immediato sul deficit fin dal momento della loro concessione e indipendentemente dal loro effettivo utilizzo, come poi avvenuto per i disavanzi del triennio 2021-23.

e nel Piano nazionale per gli investimenti complementari che lo integra con risorse nazionali) e la riduzione del rischio antisismico degli edifici. **Corrispondentemente, vi sono state successive estensioni nel tempo dei termini per poter beneficiare dell’agevolazione.** Il termine inizialmente previsto per le spese effettuate entro il 2021 è stato progressivamente esteso fino al 2025. **L’ampliamento degli obiettivi e le ripetute proroghe della misura hanno generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali.**

L’impatto del Superbonus sulla finanza pubblica è stato colto solo con il passare del tempo per la presenza di una certa inerzia nell’aderire alla misura, in particolare nel corso del 2020. Soprattutto inizialmente, ma anche dopo alcune semplificazioni in corso d’opera, è risultata complessa la gestione sia delle procedure autorizzative (richieste di conformità dei lavori e asseverazione della congruità dei prezzi da parte di tecnici abilitati, di copia dei titoli abilitativi della costruzione dell’immobile) che della cessione del credito, con lungaggini nell’iter di avvio dei cantieri.

Dalla fine del 2021 dai dati di monitoraggio Enea sono emersi i primi segnali di una possibile sottostima del fenomeno. A novembre gli interventi ammessi all’agevolazione costituivano già circa l’85 per cento di quelli attesi per i primi diciotto mesi di applicazione del provvedimento⁷. Il numero di asseverazioni ha poi continuato a crescere a ritmi sostenuti e a tutto febbraio 2023 emergevano dal monitoraggio Enea detrazioni/crediti di imposta maturati per oltre 75 miliardi, a fronte di una previsione ufficiale iniziale ricostruibile dalle Relazioni tecniche dei singoli provvedimenti normativi pari a 35 miliardi per l’intero periodo di validità della misura⁸. Va peraltro considerato che gli unici dati di monitoraggio resi pubblici, sebbene rilasciati in maniera tempestiva dall’Enea, risentono dei tempi (90 giorni) concessi dalle norme per le comunicazioni a quest’ultima oltre a quelli necessari per eventuali controlli e, soprattutto, non includono gli investimenti agevolati dal Super Sismabonus, che costituiscono una quota non marginale del complesso degli interventi. Un monitoraggio più efficace e a monte della realizzazione della spesa avrebbe richiesto la previsione normativa di autorizzazioni preventive oppure la raccolta centralizzata di documenti di difficile reperibilità sull’intenzione a spendere (CILA⁹ e/o delibere condominiali).

Le caratteristiche delle agevolazioni possono aver indotto un aumento dei prezzi nel settore edile, con aggravio della spesa complessiva. La crescente domanda di servizi di riqualificazione energetica, affiancata agli effetti derivanti dalla ripresa post COVID, ha

⁷ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), “Audizione informale del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio Sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, 27 maggio.

⁸ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia”, 16 marzo.

⁹ Comunicazione di inizio lavori asseverati – CILA. Nel prosieguo del testo si utilizzerà l’acronimo CILA anche per riferirsi alla Comunicazione di inizio lavori asseverati per il Superbonus, anche indicata come CILAS.

contribuito all'insorgere di tensioni sui prezzi delle materie prime e dei servizi agevolati. Segnali in tal senso sono provenuti dagli operatori del settore e dalle rilevazioni Istat sui prezzi (anche se in ambiti non perfettamente sovrapponibili a quello degli interventi agevolati), dalle quali sono emerse evidenze di un surriscaldamento dei prezzi nel settore edile, con i costi di costruzione dei fabbricati cresciuti nel tempo¹⁰. Il venire meno del contrasto di interessi tra fornitori e acquirenti per effetto della completa copertura dei costi da parte dell'incentivo potrebbe aver influito su prezzi concordati sui lavori ammessi e aver accresciuto l'onere complessivo della misura.

Sugli effetti finanziari della misura potrebbe aver inciso, date la generosità dell'agevolazione e la cedibilità a terzi del credito di imposta, la diffusione di comportamenti fraudolenti. L'Agenzia delle entrate ha intercettato diverse frodi nella prima fase di attuazione del Superbonus, riferite soprattutto a cessioni di crediti inesistenti relativi a interventi edilizi non effettuati ed è stato predisposto il rafforzamento dell'attività di controllo da parte dell'Agenzia anche attraverso verifiche preventive sui profili considerati più a rischio. Diversi sono stati gli interventi in materia di cessione dei crediti. Nel corso del 2022 il numero massimo di cessioni consentite è stato prima limitato a due e successivamente ampliato per quelle effettuate a favore di intermediari finanziari abilitati¹¹. Nel 2023 sono state inoltre modificate in senso meno restrittivo le norme sulla responsabilità in solido dei cessionari dei crediti in caso di detrazioni/crediti non spettanti.

Il tentativo di arginare l'impatto finanziario del Superbonus attraverso restrizioni successive è stato ostacolato dall'esigenza di tutelare i beneficiari che non avevano ancora concluso i lavori intrapresi. Le deroghe sono risultate ampie.

Nei prossimi paragrafi si ripercorre innanzitutto l'evoluzione normativa riguardante il Superbonus per poi fornire un'analisi dei dati a oggi disponibili.

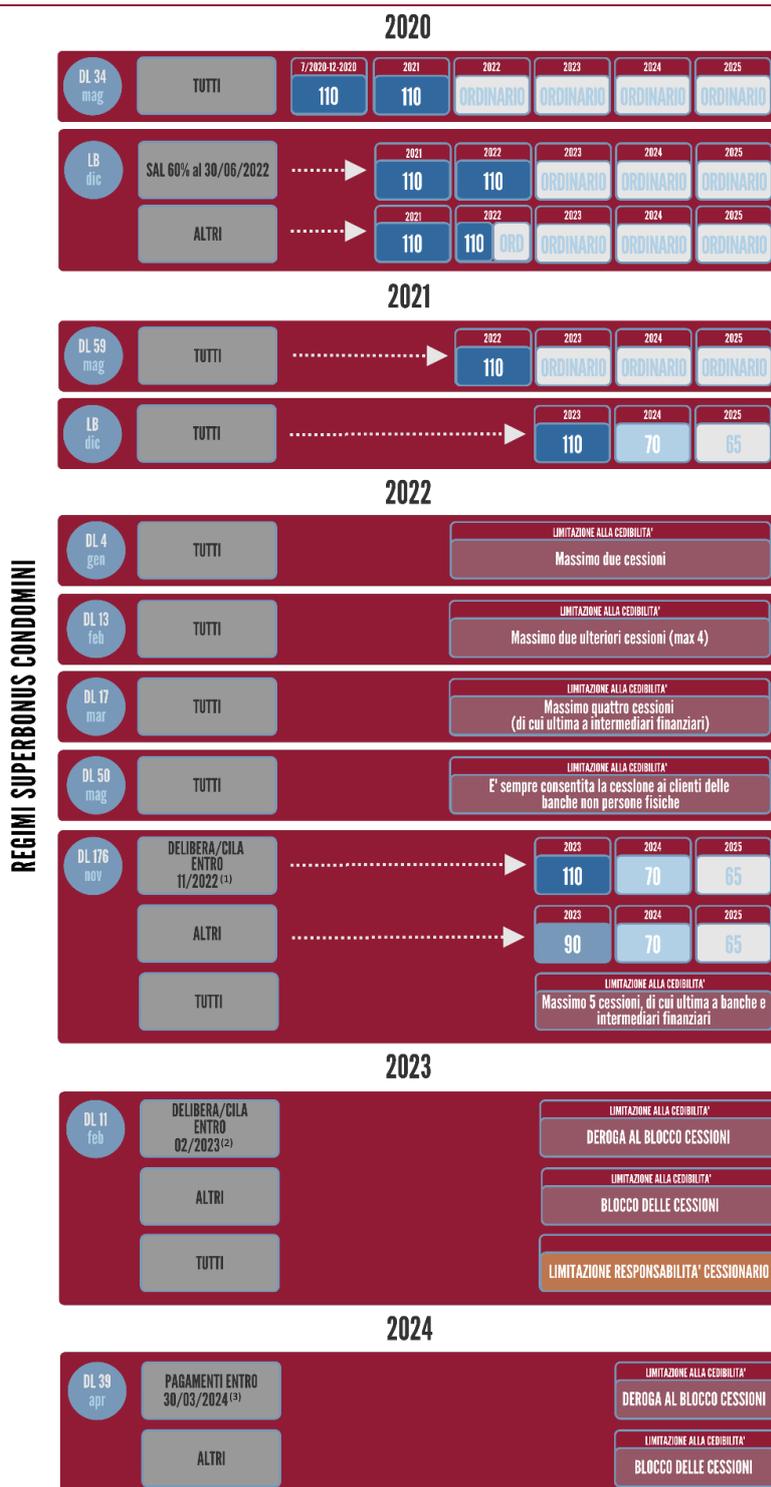
2.2 L'evoluzione della normativa in materia di Superbonus

Il paragrafo contiene una panoramica dei provvedimenti che hanno riguardato il Superbonus e che sono sintetizzati, nelle tabelle 1a e 1b con riferimento, rispettivamente, ai condomini e agli edifici unifamiliari.

¹⁰ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2021), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge di bilancio per il 2022", 23 novembre.

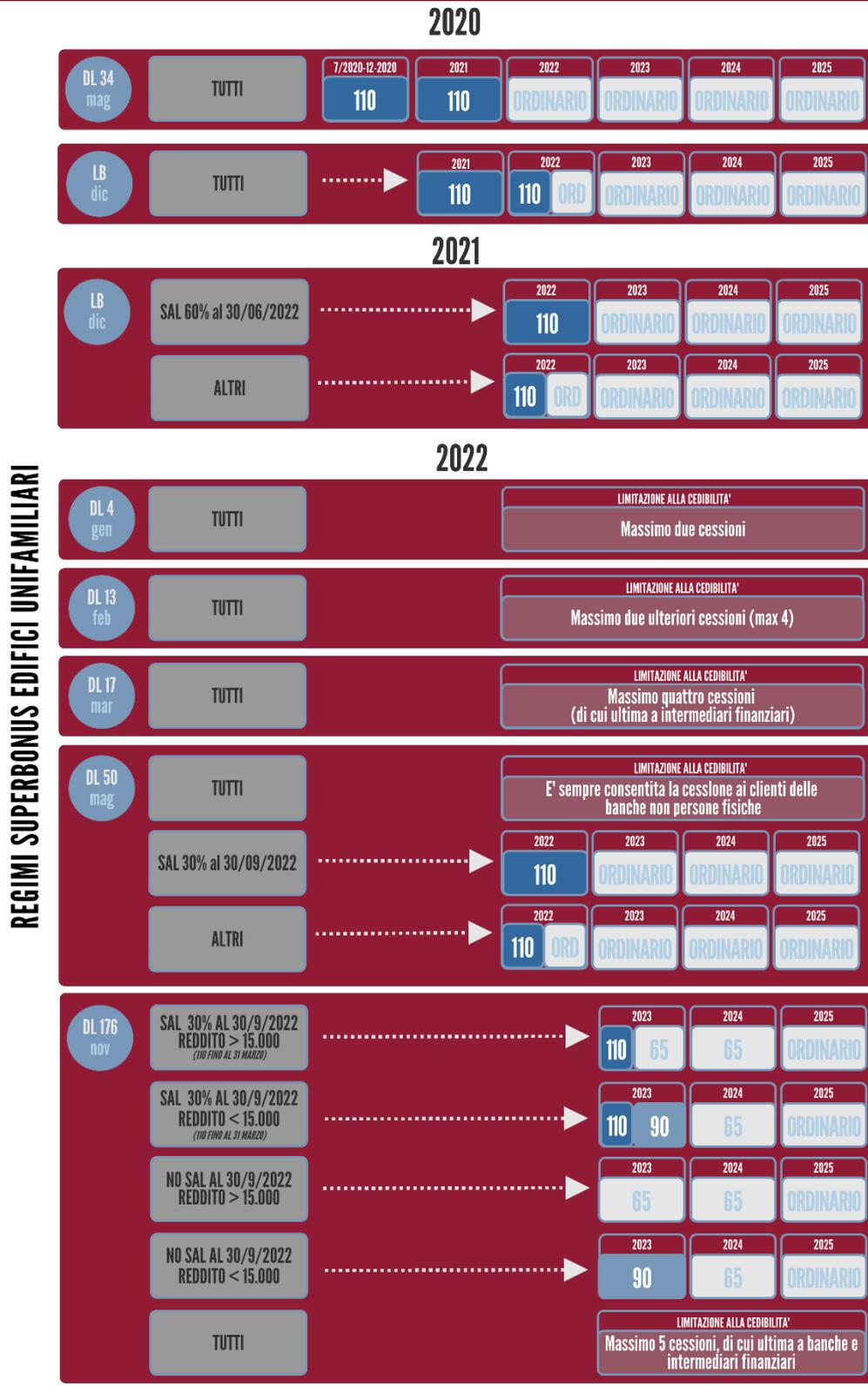
¹¹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", 16 marzo.

Tab. 1a – Regimi Superbonus condomini

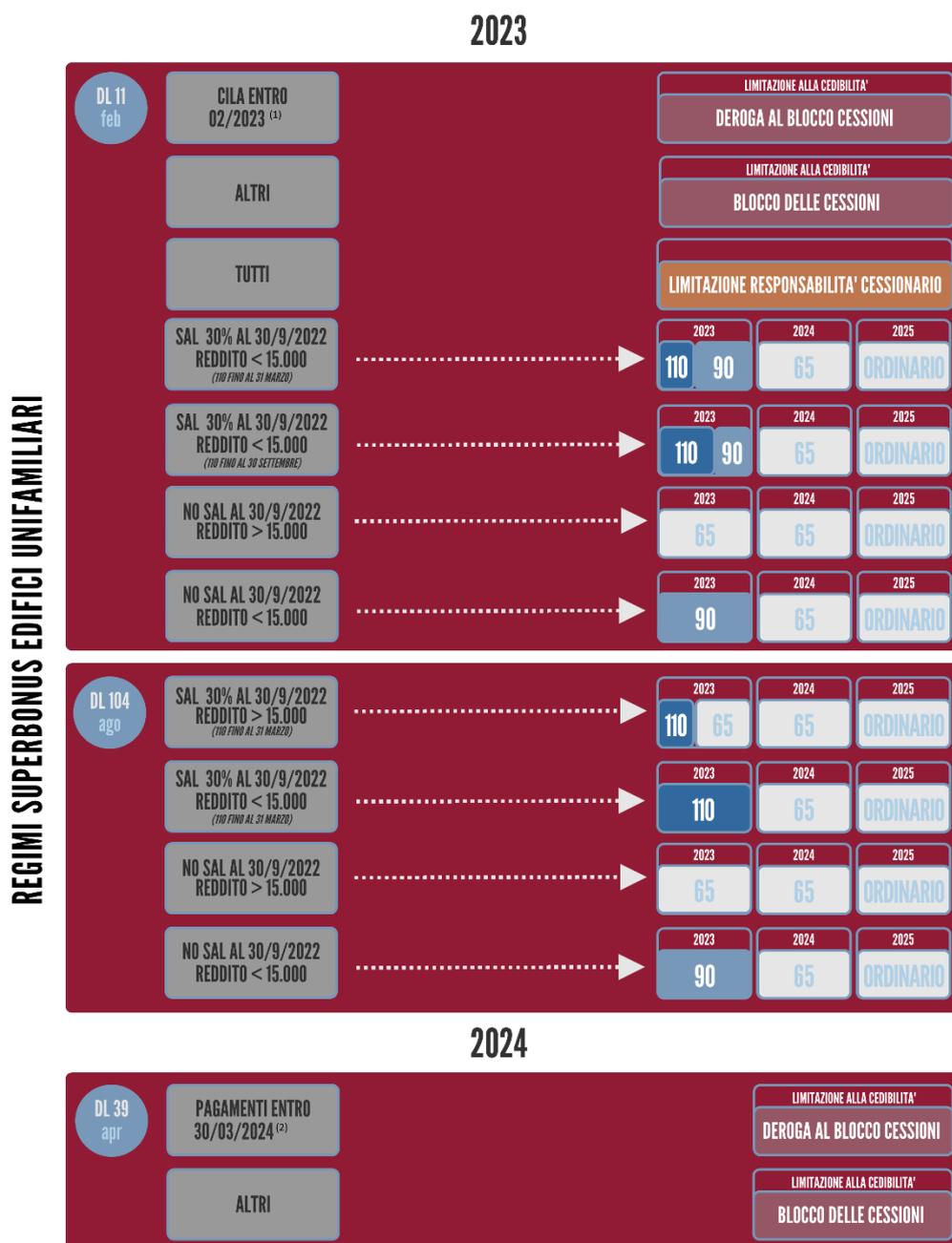


(1) L'aliquota al 110 per cento è confermata per il 2023 nei casi di condomini con delibere di esecuzione dei lavori approvate in data antecedente al 18 novembre 2022 e CILA presentata entro il 31 dicembre 2022 oppure di condomini con delibera dei lavori adottata tra il 18 e il 24 novembre 2022 e la CILA presentata entro il 25 novembre 2022. – (2) Il divieto non si applica se al 17 febbraio 2023 vi sia la delibera assembleare di approvazione dei lavori e sia stata presentata la CILA. – (3) Il requisito del pagamento di almeno una fattura entro il 30 marzo 2024 vale per lavori effettuati nei condomini con delibera assembleare e CILA presentata prima del 17 febbraio 2023.

Tab. 1b – Regimi Superbonus edifici unifamiliari



Tab. 1b – (segue) Regimi Superbonus edifici unifamiliari



(1) Il divieto non si applica se prima del 17 febbraio 2023 sia stata presentata la CILA e il reddito di riferimento sia inferiore a 15.000 euro. – (2) Il requisito del pagamento di almeno una fattura entro il 30 marzo 2024 vale per lavori per i quali prima 17 febbraio 2023 sia stata presentata la CILA e il reddito di riferimento sia inferiore a 15.000 euro.

Il Superbonus (inteso come l'insieme di Super Ecobonus e Super Sismabonus) è stato introdotto, come misura temporanea, con il DL 34/2020 che ha profondamente modificato le agevolazioni edilizie riconosciute per interventi di efficientamento

energetico, di eliminazione delle barriere architettoniche e di riduzione del rischio sismico e, per alcuni aspetti, per tutti gli interventi di riqualificazione edilizia¹².

In particolare, l'articolo 119 ha innalzato al 110 per cento la detrazione delle spese sostenute per le tipologie di intervento riferibili all'Ecobonus (Super Ecobonus) e al Sismabonus (Super Sismabonus), sia sulle parti comuni degli edifici che sulle singole unità immobiliari, a condizione che fossero eseguiti lavori cosiddetti trainanti¹³ e conseguito un miglioramento della prestazione energetica e del rischio sismico dell'edificio¹⁴. L'articolo 121 ha poi previsto, sia per gli interventi legati al Superbonus sia per tutte le agevolazioni edilizie previgenti, due nuove modalità di fruizione alternative alla detrazione: lo sconto in fattura applicato dal fornitore nel limite dell'importo dovuto e la trasformazione della detrazione in credito d'imposta cedibile ad altri soggetti, compresi gli operatori del sistema finanziario, e utilizzabile in compensazione con la stessa ripartizione in quote annuali con le quali sarebbe stata fruibile la detrazione da parte del contribuente. Tali modalità alternative hanno consentito di superare le limitazioni alla fruibilità dell'agevolazione per i contribuenti con vincoli di liquidità nel finanziare l'importo dei lavori e con un reddito imponibile non sufficientemente elevato per godere della detrazione (incapienza fiscale).

L'ampiezza delle originarie previsioni degli articoli 119 e 121 del DL 34/2020 in termini di aliquote di agevolazione e di possibilità di cessione del credito veniva giustificata dall'esigenza di fornire un sostegno straordinario al settore edilizio per il perdurare della crisi pandemica. Coerentemente, il periodo di applicazione delle nuove aliquote e modalità di cessione del credito era inizialmente limitato a diciotto mesi, dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021¹⁵.

Ai fini di una valutazione complessiva della misura vanno però considerate le numerose modifiche che l'impianto originario delle norme relative al Superbonus ha subito già a partire dal 2020. Tali cambiamenti hanno risposto a diverse esigenze, a volte confliggenti,

¹² Per un dettaglio delle detrazioni fiscali riconosciute sulle spese per il recupero del patrimonio immobiliare a partire dalla legge finanziaria per il 1998 e di quelle per interventi di efficientamento energetico (Ecobonus) e di riduzione del rischio sismico (Sismabonus) introdotte con il DL 63/2013, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione informale della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta" 2 marzo e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), "Audizione informale della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia", 16 marzo.

¹³ Per un maggiore dettaglio sui lavori agevolati (trainanti e trainati) e la platea dei beneficiari si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34", 27 maggio.

¹⁴ La detrazione pari al 110 per cento delle spese sostenute è riconosciuta per gli interventi di riqualificazione energetica a condizione che essi consentano un miglioramento di almeno due classi di efficienza energetica (o il raggiungimento di quella più elevata) e per quelli antisismici a fronte di una riduzione del rischio nelle zone sismiche 1, 2 e 3.

¹⁵ Si fa inoltre presente che già la legge di bilancio per il 2020 aveva innalzato al 90 per cento l'aliquota di detrazione per le spese di rifacimento delle facciate esterne degli edifici per i lavori effettuati fino al 2021, poi ridotta al 60 per cento per i lavori realizzati nel 2022.

che includono la scelta di prorogare l'incentivo alla fase post-pandemica, la necessità di contenere gli impatti di finanza pubblica, la volontà di tutelare chi aveva già avviato i lavori. Si è così determinata una stratificazione di provvedimenti che ha reso particolarmente complesso il quadro normativo. **L'evoluzione ha riguardato diversi aspetti, in parte sovrapponibili, che attengono al funzionamento delle singole agevolazioni**¹⁶ principalmente con riferimento alla percentuale di agevolazione e al meccanismo di fruizione.

Il DL 34/2020 ha previsto che l'agevolazione del Superbonus fosse fruibile in cinque quote annuali di pari importo. La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere fruita negli anni successivi e non può essere richiesta a rimborso. Possono beneficiare dell'agevolazione i condomini, le persone fisiche al di fuori dell'esercizio di impresa¹⁷, gli IACP, le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, le associazioni di volontariato e di promozione sociale, le associazioni e società sportive dilettantistiche, limitatamente agli spogliatoi.

Il primo aspetto riguarda la percentuale di detrazione riconosciuta e il termine entro il quale effettuare i lavori per poterne beneficiare. La percentuale del 110 per cento era stata inizialmente prevista per le spese effettuate entro il 2021 da tutte le tipologie di soggetti beneficiari. Tale termine è stato successivamente esteso in uno stratificarsi di previsioni normative che hanno prorogato il regime differenziando il periodo di validità a seconda della tipologia di beneficiari e dello stato di avanzamento dei lavori.

La legge di bilancio per il 2021 aveva già esteso la validità del Superbonus per ulteriori sei mesi fino al 30 giugno 2022 per gli interventi nei condomini, sulle unità immobiliari funzionalmente indipendenti in edifici plurifamiliari e sulle unità unifamiliari e fino al 31 dicembre 2022 per gli IACP. L'aliquota del 110 per cento spettava, inoltre, per i condomini con il 60 per cento di SAL al 30 giugno 2022 per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2022 e per gli IACP con il 60 per cento di SAL al 31 dicembre 2022 per le spese fino al 30 giugno 2023. Era inoltre stato ridotto a quattro il numero di rate su cui suddividere l'agevolazione per le spese effettuate nel 2022. Il DL 59/2021 – che riguarda il Piano nazionale per gli investimenti complementari che integra gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza – aveva introdotto ulteriori proroghe in accordo con quanto previsto dalla corrispondente linea di intervento relativa all'efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (Investimento 2.1 della Componente 3 della Missione 2) estendendo per gli IACP l'aliquota al 110 per cento fino al 30 giugno 2023 o ulteriormente al 31 dicembre 2023 per lavori con SAL al 60 per cento al 30 giugno 2023. Nel prorogare la validità del 110 per cento per i condomini al 31 dicembre 2022, il DL 59/2021 ha eliminato la condizionalità basata sullo stato di avanzamento dei lavori, che invece è rimasta per le persone fisiche. L'obiettivo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), da realizzare entro il 2025, è quello di ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 36 milioni di metri quadri, di cui 3,8 milioni per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton CO₂/anno. L'obiettivo intermedio da realizzare entro giugno 2023 avrebbe riguardato la ristrutturazione completa degli edifici per 12 milioni di metri quadri, di cui almeno 1,4 per fini antisismici. Il PNRR e il Piano complementare destinano complessivamente al rifinanziamento del Superbonus 18,5 miliardi (13,95 relativi al PNRR e 4,56 al Piano

¹⁶ Non solo relative al Superbonus ma anche agli altri interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico.

¹⁷ Beneficiano dell'agevolazione i proprietari persone fisiche delle abitazioni per gli interventi "trainati", i proprietari degli edifici costituiti da due a quattro unità immobiliari distintamente accatastate e i proprietari di edifici unifamiliari a condizione che questi costituiscano l'abitazione di residenza.

complementare). A queste risorse se ne aggiungono 0,32 miliardi provenienti dal programma *React-EU*.

Ulteriori proroghe sono state introdotte con la legge di bilancio per il 2022 che ha anche differenziato la misura dell'agevolazione per tipologia di immobile, beneficiario e anno di realizzazione delle spese. In particolare, per gli interventi effettuati nei condomini e dalle persone fisiche su edifici composti da due a quattro unità immobiliari l'aliquota di detrazione al 110 per cento è stata prorogata di un anno, ossia per le spese effettuate fino al 31 dicembre 2023. Per la stessa tipologia di beneficiari, la possibilità di usufruire del Superbonus con aliquote di detrazione maggiorate rispetto a quelle ordinarie è stata comunque estesa fino al 2025 seppure con aliquote progressivamente decrescenti: dal 110 per cento al 70 per cento per le spese sostenute nel 2024 e al 65 per cento per quelle relative al 2025. Per gli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale, l'aliquota al 110 per cento è stata prorogata di sei mesi, dal 30 giugno al 31 dicembre 2022, con SAL pari al 30 per cento al 30 giugno 2022¹⁸. Veniva poi allineato il regime per le cooperative a proprietà indivisa a quello degli IACP prorogandolo dal 30 giugno 2022 al 30 giugno 2023 (e al 31 dicembre 2023 per le spese sostenute per lavori con SAL di almeno il 60 per cento entro il 30 giugno dello stesso anno). Infine, la legge di bilancio per il 2022 prevedeva che la detrazione spettante per le spese sostenute dal 1° gennaio 2022 dovesse essere ripartita in quattro quote annuali di pari importo anziché cinque¹⁹.

Sulla disciplina del Superbonus si è ulteriormente intervenuti con il DL 176/2022 e con la legge di bilancio per il 2023 che hanno delineato il quadro attualmente vigente **modificando il *decalage* delle aliquote di agevolazione** stabilite dalla legge di bilancio precedente e prevedendo un ritorno all'applicazione di quelle ordinarie per interventi di risparmio energetico a partire dal 2024 e, dal 2025, a quelle previste dall'articolo 16 del TUIR, con la sola eccezione dei condomini²⁰. Va dunque osservato che, con riferimento ai condomini, la scadenza dell'agevolazione del Superbonus, seppure ad aliquota ridotta, va ben oltre quella prevista dal PNRR²¹. In sintesi, le modifiche introdotte con il DL 176/2022 e con la legge di bilancio per il 2023 rispetto a quella per il 2022 hanno abbassato dal 110 al 90 per cento la percentuale di agevolazione per le spese sostenute nel 2023 per interventi sui condomini e sugli edifici unifamiliari. In quest'ultimo caso, il DL 176/2022 ha previsto a partire dal 2023, oltre all'abbassamento dell'aliquota, anche una condizionalità

¹⁸ Termine del SAL prorogato al 20 settembre 2022 dal DL 50/2022.

¹⁹ A fini antielusivi, la legge di bilancio per il 2022 prevedeva inoltre che per stabilire la congruità dei prezzi – da asseverare da parte di tecnici abilitati – si dovesse fare riferimento oltre che ai tariffari regionali anche ai valori massimi stabiliti, per alcune categorie di beni, con un decreto del Ministro della Transizione ecologica.

²⁰ Per gli interventi effettuati dai condomini e dalle persone fisiche al di fuori dell'attività di impresa su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, quelli effettuati dalle ONLUS e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari all'interno dello stesso condominio o edificio, la detrazione spetta fino al 31 dicembre 2025, con aliquote così rideterminate: 110 per cento per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2022; 90 per cento per quelle sostenute entro il 31 dicembre 2023; 70 per cento per quelle sostenute nel 2024; 65 per cento per quelle sostenute nel 2025. Le stesse agevolazioni spettano per gli interventi in edifici che siano stati demoliti e ricostruiti.

²¹ È necessario sottolineare che il ritorno alle aliquote ordinarie per il risparmio energetico a partire dal 2024 con eccezione dei condomini era previsto già anche dalla legge di bilancio per il 2022.

legata alla natura dell'immobile adibito ad abitazione principale e al reddito di riferimento del contribuente non superiore a 15.000 euro²². È necessario sottolineare che, **seppure le ulteriori modifiche introdotte con il DL 176/2022 e la legge di bilancio per il 2023 siano andate nella direzione di diminuire progressivamente la misura del beneficio, sono state previste diverse eccezioni che hanno consentito, in particolar modo nel caso dei condomini, di usufruire dell'aliquota al 110 per cento anche per le spese sostenute nel corso di tutto il 2023.**

L'aliquota del 110 per cento resta valida: per le spese sostenute entro il 31 marzo 2023 per interventi effettuati dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari se al 30 settembre 2022 sia stato effettuato almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo (compresi anche lavori non agevolati con il Superbonus); per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023 dagli IACP e dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari e dalle cooperative di abitazione con effettuazione di almeno il 60 per cento dei lavori al 30 giugno 2023. L'aliquota al 110 per cento è confermata per il 2023 nei casi di: condomini con delibere di esecuzione dei lavori approvate in data antecedente al 18 novembre 2022 e CILAS presentata entro il 31 dicembre 2022 oppure di condomini con delibera dei lavori adottata tra il 18 e il 24 novembre 2022 e la CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; edifici composti da due a quattro unità con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; ricostruzione delle abitazioni rientranti all'interno del "cratere sismico"; demolizione e ricostruzione degli edifici, con istanza di acquisizione del titolo abilitativo presentata entro il 31 dicembre 2022; ONLUS con CILAS presentata entro il 25 novembre 2022; interventi realizzati dalle ONLUS sulle strutture sociosanitarie fino al 2025. L'aliquota del 90 per cento resta valida per gli interventi avviati dopo il 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre 2023 sugli edifici unifamiliari adibiti ad abitazione principale a condizione che il proprietario abbia un reddito di riferimento – risultante dall'applicazione del quoziente familiare al reddito dell'intero nucleo familiare – inferiore a 15.000 euro.

Con riferimento ai soli edifici unifamiliari, ulteriori deroghe per poter beneficiare dell'aliquota al 110 per cento per le spese sostenute nel 2023 sono state introdotte con il DL 11/2023 (spese fino a settembre 2023) e con il DL 104/2023 (spese fino al 31 dicembre 2023)²³.

Il secondo aspetto che, in stretta connessione al primo, può spiegare l'evoluzione degli investimenti in interventi edilizi – non solo legati al Superbonus – è rappresentato dalle modalità di fruizione alternative alla detrazione e basate sullo sconto in fattura e sulla cessione del credito²⁴. Nella sua originaria formulazione, l'articolo 121 del DL 34/2020

²² Reddito di riferimento risultante dall'applicazione del quoziente familiare al reddito dell'intero nucleo familiare.

²³ Anche con riferimento a queste ulteriori proroghe, per poter usufruire dell'aliquota al 110 per cento rimane la condizionalità legata alla soglia di reddito di riferimento, alla circostanza che l'immobile sia un'abitazione principale e allo stato di avanzamento dei lavori al 30 per cento a settembre 2022.

²⁴ È necessario ricordare che la cessione del credito viene introdotta già con la legge di stabilità per il 2016 per lavori sulle parti comuni condominiali. Per un dettaglio sulle modalità di fruizione delle agevolazioni per lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023),

aveva reso la cessione del credito sostanzialmente illimitata sia nel numero di passaggi – anche da parte di banche e intermediari finanziari – sia nella tipologia di interventi, estesi a tutti i lavori di ristrutturazione edilizia (bonus casa, bonus facciate, Ecobonus, Sismabonus e Superbonus). Tale estensione non è stata tuttavia accompagnata, sin dall’inizio, da un rafforzamento dei meccanismi di controllo per limitare il rischio di frodi, l’incentivo all’applicazione di prezzi non congrui e un utilizzo inefficiente delle risorse indotto dall’innalzamento delle aliquote di agevolazione e dall’assenza, in alcuni casi, di tetti massimi per intervento²⁵. Il manifestarsi di questi fenomeni potrebbe aver contribuito al significativo incremento degli investimenti non solo per il Superbonus ma anche per le altre tipologie di lavori edilizi soprattutto a partire dal 2021²⁶. Qualche correttivo è stato introdotto solo successivamente.

Nello sforzo di limitare la possibilità di frodi nel meccanismo di cessione dei crediti e per contenere l’impatto dei diversi bonus edilizi sulla finanza pubblica, i Governi che si sono succeduti sono intervenuti più volte sul numero di possibili cessioni. Il DL 157/2021 ha: previsto l’acquisizione del visto di conformità e dell’asseverazione della congruità dei prezzi anche nel caso di altri interventi edilizi; rafforzato gli strumenti di presidio preventivo da parte dell’Agenzia delle entrate per il controllo della sussistenza del credito e la sospensione dei crediti a maggiore rischio di frode. Il DL 4/2022 ha limitato a due il numero massimo di cessioni consentite²⁷ e ha previsto sanzioni penali per i tecnici che attestano falsamente la congruità delle spese. Con il DL 13/2022 sono state consentite due ulteriori cessioni se effettuate a favore di intermediari finanziari abilitati. Il DL 17/2022 ha previsto l’innalzamento a quattro del numero delle possibili cessioni dei crediti prevedendo che l’ultima cessione sia da parte delle sole banche a favore dei propri correntisti²⁸. Il DL 50/2022 ha stabilito che alle banche è sempre consentita la cessione dei crediti a soggetti che abbiano un conto corrente diversi dai consumatori o utenti, ovvero persone fisiche che agiscono per scopi estranei all’attività imprenditoriale, commerciale o artigianale. Il DL 115/2022 ha modificato la disciplina della responsabilità in solido del fornitore che applica lo sconto in fattura o del cessionario che diventano corresponsabili della violazione solo nei casi di dolo o colpa grave. Il DL 176/2022 ha introdotto un’ulteriore cessione del credito, portando a cinque il numero totale di passaggi possibili e ha previsto che i crediti d’imposta, per cessione o sconto, a seguito di Superbonus, comunicati all’Agenzia delle entrate entro il 31 ottobre 2022 e non ancora utilizzati in compensazione possono essere fruiti in dieci rate invece delle ordinarie cinque (o quattro per le spese effettuate dal 2022).

Al fine di limitare l’ulteriore impatto finanziario delle agevolazioni fiscali sulla finanza pubblica, il DL 11/2023 ha stabilito il blocco dal 17 febbraio 2023 della cessione del credito derivante dalle agevolazioni sugli interventi edilizi e ha vietato la possibilità per

“Audizione informale della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia”, 16 marzo.

²⁵ Ci si riferisce, in particolare, al bonus facciate per il quale non sono stati stabiliti limiti di spesa massima per intervento e per il quale non era stata inizialmente prevista l’asseverazione della congruità dei prezzi.

²⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione informale della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta”, 2 marzo e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione informale della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia”, 16 marzo.

²⁷ È stato inoltre previsto un regime transitorio per i crediti già oggetto di plurime cessioni al 7 febbraio 2022, che potevano essere oggetto ancora di un’ulteriore cessione.

²⁸ Solo se titolari di partita IVA, nell’esercizio di attività d’impresa.

le Amministrazioni pubbliche di acquisire crediti. Tuttavia, il DL 11/2023 ha previsto ampie deroghe (in estrema sintesi, i lavori già avviati o per i quali fossero stati presentati i titoli abilitativi in data antecedente a quella di entrata in vigore del decreto – 17 febbraio 2023) che nella sostanza consentivano di continuare a cedere il credito maturato anche alla massima aliquota di agevolazione a coloro che avevano i requisiti per accedere al 110 per cento già in base a quanto previsto dal DL 176/2022 e dalla legge di bilancio per il 2023 per le spese effettuate nel 2023²⁹. Ulteriori deroghe sono state poi previste durante l'iter parlamentare di conversione in legge. La L. 38/2023, di conversione del DL 11/2023, interviene sui problemi di capienza fiscale del contribuente aumentando da quattro a dieci il numero di rate su cui dividere l'agevolazione a partire dall'anno di imposta 2023 per le spese effettuate dal 2022. Viene prorogata la valenza dell'aliquota al 110 per cento per le spese sostenute fino al 30 settembre 2023 sugli edifici unifamiliari³⁰. Vengono inoltre modificate altresì in senso meno restrittivo le norme sulla responsabilità in solido dei cessionari dei crediti in caso di detrazioni/crediti non spettanti, individuando delle ipotesi al ricorrere delle quali il fornitore o il cessionario del credito d'imposta non concorre nella violazione per colpa grave³¹ e nelle quali, quindi, non si configura la responsabilità in solido con il beneficiario della detrazione. Si può ritenere, infine, che contrariamente alla sua formulazione originaria, l'efficacia in termini di contenimento della spesa pubblica delle limitazioni alla fruizione delle agevolazioni sia stata compressa da ulteriori due previsioni contenute nel DL 11/2023, convertito dalla L. 38/2023. La prima riconducibile al chiarimento che anche i lavori effettuati a seguito della presentazione di varianti alla CILA avrebbero beneficiato delle agevolazioni. La seconda inerente al chiarimento circa la possibilità di sanare ritardi nella presentazione dell'asseverazione per interventi anti sismici, della comunicazione per usufruire dei benefici fiscali e della comunicazione per l'esercizio della cessione del credito o sconto in fattura attraverso

²⁹ Con riferimento al divieto di cessione del credito, questo non si applica per le spese relative a lavori per l'eliminazione delle barriere architettoniche effettuate nel 2023 e, limitatamente ai condomini e alle unità unifamiliari, anche successivamente al 2023. Per i lavori legati al Superbonus, il divieto non si applica altresì se alla data di entrata in vigore del decreto (17 febbraio 2023): per gli interventi effettuati dai condomini, vi sia la delibera assembleare di approvazione dei lavori e sia stata presentata la CILA; per i lavori diversi da quelli effettuati dai condomini, risulti presentata la CILA; per gli interventi di demolizione e ricostruzione, sia stata presentata istanza di acquisizione del titolo abilitativo. Per gli interventi non legati al Superbonus, il divieto non si applica se prima del 17 febbraio 2023: sia stata presentata la richiesta del titolo abilitativo, ove necessario; ove non è previsto il titolo abilitativo, siano iniziati i lavori; a lavori non iniziati, sia già stato stipulato un accordo vincolante tra le parti per la fornitura dei beni e dei servizi oggetto dei lavori; sia registrato il contratto preliminare o sia stato stipulato il contratto di compravendita nel caso di acquisto per restauro o risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia che riguardi interi edifici o per interventi di demolizione e ricostruzione di interi edifici nelle zone a rischio sismico 1, 2 e 3. Con riferimento a queste ultime, la deroga riguarda gli interventi ricompresi nei piani di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riqualificazione urbana che al 17 febbraio 2023 risultassero approvati dalle Amministrazioni comunali. La deroga infine ha riguardato anche gli interventi: relativi al Superbonus nei Comuni colpiti da eventi sismici dal 1° aprile 2009 e meteorologici dal 15 settembre 2022 nella regione Marche dove, in entrambi i casi, sia stato richiesto lo stato di emergenza; relativi a Superbonus e altri bonus se eseguiti, purché costituiti prima del 17 febbraio 2023, da IACP, da cooperative di abitazione a proprietà indivisa e da enti del Terzo Settore (ONLUS, ODV e APS) e per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

³⁰ A condizione che per le stesse il SAL a settembre 2022 sia pari al 30 per cento.

³¹ Il DL 115/2022 ha chiarito che la responsabilità in solido del fornitore e dei cessionari è limitata al caso di concorso nella violazione con dolo o colpa grave.

l'istituto della remissione in *bonis* con il pagamento di una somma contenuta a titolo di sanzione³².

Ulteriori modifiche sono state introdotte con il DL 212/2023 che ha previsto: il mancato recupero delle agevolazioni Superbonus per lavori effettuati entro il 2023 e per i quali si era optato per la cessione del credito o lo sconto in fattura in caso di mancata ultimazione degli stessi anche se questa abbia pregiudicato il guadagno di due classi energetiche richiesto dal DL 34/2020; il divieto di cessione del credito per gli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici nelle zone sismiche 1, 2 e 3 compresi in piani di recupero del patrimonio edilizio esistente o di riqualificazione urbana, per i quali non sia stato richiesto relativo titolo abilitativo entro il 30 dicembre 2023, eliminando di fatto la deroga al divieto di cessione prevista dal DL 11/2023 relativa a tali interventi.

Le disposizioni contenute nel decreto in esame si innestano quindi in un quadro normativo estremamente complesso. Anche nel caso di provvedimenti varati esplicitamente con il fine di contenere l'impatto del Superbonus sulla finanza pubblica, la previsione di deroghe e correttivi, con effetti spesso di difficile valutazione, ha contribuito a limitarne l'efficacia.

Il DL 39/2024 interviene, nella parte riguardante il Superbonus e i crediti edilizi, **sulla disciplina inerente alla cessione e alla fruibilità in compensazione del credito di imposta e sulla possibilità di beneficiare dell'agevolazione**, sia essa detrazione o sconto in fattura. In particolare, il decreto introduce ulteriori restrizioni eliminando le deroghe ancora esistenti dopo il DL 11/2023 su cedibilità del credito e sconto in fattura per i lavori effettuati da istituti del Terzo settore (ONLUS) (che gestiscono parte delle residenze assistenziali sanitarie per anziani), IACP e cooperative di abitazione a proprietà indivisa, per gli interventi realizzati nei Comuni colpiti da eventi sismici ed eventi meteorologici e per l'eliminazione delle barriere architettoniche pur individuando casi in cui permane la possibilità dell'opzione³³. Fanno eccezione al blocco della cessione del credito gli interventi nei territori sismici relativi ai comuni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici del 6 aprile del 2009 e dal 24 agosto del 2016 (con tetti di spesa pari, rispettivamente, a 70 e 330 milioni³⁴). È previsto un regime transitorio in base

³² Con la Circolare 27/E del 2023 l'Agenzia delle entrate ha fornito chiarimenti in merito al ricorso all'istituto della remissione in *bonis*, possibile quindi anche nel caso del mancato invio all'Enea, entro 90 giorni dalla fine dei lavori, della descrizione dei lavori di efficientamento energetico pagando una sanzione di 250 euro.

³³ La facoltà di optare per sconto in fattura o cessione del credito rimane possibile se prima del 30 marzo 2023: ai fini del Superbonus per le ONLUS era stata presentata la CILA e, per i condomini, fosse stata adottata anche la relativa delibera assembleare; si fosse presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi di demolizione e ricostruzione; ai fini dei bonus ordinari per ONLUS, IACP e Cooperative a proprietà indivisa è stata presentata richiesta di titolo abilitativo, ove necessario; per gli interventi in edilizia libera, sono iniziati i lavori o in caso contrario è stato stipulato un accordo vincolante per la fornitura di beni e servizi inerenti i lavori ed è stato pagato un acconto.

³⁴ Spetta al Commissario straordinario per la ricostruzione assicurare il rispetto del limite di spesa ai fini della sospensione della deroga. Inoltre, per gli interventi su immobili danneggiati da eventi sismici dal 1° aprile 2009 in Comuni dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza in regioni diverse da Abruzzo, Lazio, Marche, l'opzione per lo sconto in fattura o la cessione del credito rimane possibile se prima del 30 marzo 2024: per gli interventi Superbonus è stata presentata la CILA e, per i condomini, è stata adottata anche la relativa

al quale l'opzione per la cessione del credito o lo sconto in fattura è ancora possibile per gli interventi che già rappresentavano delle deroghe al blocco della cessione del credito del DL 11/2023³⁵ a condizione, in taluni casi, che per gli stessi risulti il pagamento di almeno una fattura³⁶ per lavori effettuati prima del 30 marzo 2024³⁷ ³⁸. È necessario precisare che il blocco previsto dal DL 39/2024 si applica alla sola opzione di cessione del credito e sconto in fattura e, dunque, non preclude che l'agevolazione sia fruita sotto forma di detrazione nella misura prevista dal regime vigente delineato dal DL 176/2022 e dalla legge di bilancio per il 2023.

Il decreto in esame contiene ulteriori previsioni che modificano la disciplina del Superbonus e dei crediti edilizi in senso restrittivo e cautelativo della finanza pubblica. Non viene più consentito, oltre il 4 aprile 2024³⁹, l'esercizio della remissione in *bonis* per le comunicazioni all'Agenzia delle entrate inerenti le prime cessioni e gli sconti in fattura per le spese del 2023 e delle rate residue non fruita per le spese dal 2020 al 2022. Ai fini del monitoraggio degli impatti finanziari degli interventi di efficientamento energetico agevolabili, sono previste informazioni aggiuntive da fornire all'Enea o al Portale nazionale delle classificazioni sismiche riguardanti: a) i dati catastali dell'immobile oggetto degli interventi; b) l'ammontare delle spese sostenute nel 2024 alla data di entrata in vigore del DL 39/2024; c) l'ammontare delle spese che prevedibilmente saranno sostenute negli anni 2024 e 2025; d) le percentuali delle detrazioni spettanti per le spese di cui alle lettere b) e c). Alla mancata comunicazione di tali informazioni è correlata una sanzione pari a 10.000 euro o alla decadenza dall'agevolazione fiscale⁴⁰. Infine, in ambito di agevolazioni

delibera assembleare; per gli interventi di demolizione e ricostruzione se è stata presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.

³⁵ Ci si riferisce agli interventi per i quali, in data antecedente al 17 febbraio 2023: fosse stata presentata la CILA; per i condomini, oltre alla presentazione della CILA fosse stata adottata la relativa delibera assembleare; fosse stata presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo per gli interventi di demolizione e ricostruzione; fossero già iniziati i lavori o in caso contrario si fosse stipulato un accordo vincolante per la fornitura di beni e servizi inerenti i lavori e fosse stato pagato un acconto.

³⁶ Va ricordato che, anche nel caso di opzione di sconto in fattura e di cessione del credito, nel caso di sconto integrale le spese si intendono sostenute al momento di emissione della fattura e di trasmissione della stessa tramite sistema SDI. Nel caso di sconto parziale, la spesa si intende sostenuta al momento del pagamento da parte del contribuente.

³⁷ Il requisito del pagamento di almeno una fattura vale per interventi Superbonus per lavori effettuati nei condomini e nei cosiddetti mini condomini in monoproprietà e per il bonus barriere architettoniche. Per i primi, devono essere antecedenti al 17 febbraio 2023: per lavori Superbonus, la CILA e la delibera condominiale o l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo; per lavori relativi a bonus ordinari la richiesta del titolo abilitativo, se necessario.

³⁸ Con riferimento agli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche, il DL 39/2024 mantiene l'opzione per le spese sostenute, prima del 30 marzo 2024, dai condomini e dalle persone fisiche con reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro e per edifici unifamiliari o plurifamiliari che costituiscano abitazione principale. Le spese sostenute dopo il 30 marzo 2024 sono opzionabili con cessione o sconto in fattura se prima di quella data è stata presentata richiesta del titolo abilitativo e, se non prescritta, siano già iniziati i lavori o sia già stato stipulato un accordo vincolante tra le parti per la fornitura dei beni e dei servizi oggetto dei lavori e sia stato versato un acconto.

³⁹ Il termine vigente per esercitare la remissione in *bonis* delle comunicazioni all'Agenzia delle entrate, con pagamento di una sanzione, sarebbe il 15 ottobre.

⁴⁰ La decadenza dall'agevolazione è prevista per la mancata trasmissione delle comunicazioni ex art. 3, cc. 1 e 2, per i soggetti che presenteranno CILA o istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo a partire dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

edilizie, al fine di incentivare i contribuenti a regolarizzare la propria posizione in relazione ai ruoli e ai carichi affidati agli agenti della riscossione, il decreto in esame prevede la sospensione della fruibilità dei crediti di imposta⁴¹ in presenza di iscrizioni a ruolo per imposte erariali e relative ad atti emessi dall’Agenzia delle entrate per importi complessivamente superiori a 10.000 euro⁴² e amplia le categorie di debiti iscritti a ruolo che concorrono alla soglia di 100.000 euro al di sopra della quale è inibita la compensazione dei crediti in base a quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2024⁴³. Viene inoltre confermata la possibilità di pagamento anche parziale delle somme iscritte a ruolo mediante compensazione dei crediti.

2.3 *Gli investimenti agevolati dal Superbonus*

Secondo le più recenti informazioni desumibili dai dati Enea, relative a marzo 2024, l’ammontare complessivo degli investimenti agevolati con il Superbonus⁴⁴ ha raggiunto 117,2 miliardi, relativi a 494.406 edifici, per un importo medio agevolato di circa 237.000 euro (tab. 2). Questo ammontare non include gli interventi agevolati con il Super Sismabonus, i cui andamenti non sono rilevati da Enea e di cui non sono disponibili informazioni pubbliche aggiornate⁴⁵.

Si ricorda che Enea rende disponibili i dati relativi al totale degli investimenti asseverati ammessi a detrazione, anche se non ancora interamente realizzati, e quelli relativi agli investimenti effettivamente realizzati sulla base dei SAL. Questi dati, sebbene pubblicati in maniera tempestiva, risentono dei tempi concessi dalle norme (90 giorni) per le comunicazioni a Enea da parte del tecnico che assevera i lavori.

⁴¹ Si ricorda che ai fini dell’utilizzo del credito di imposta in compensazione non si applicano i limiti previsti dalla normativa vigente pari a 250.000 euro per i crediti d’imposta utilizzabili nella dichiarazione dei redditi e pari a 700.000 euro (limite poi innalzato a 2 milioni dalla legge di bilancio per il 2022) per i crediti utilizzati in compensazione tramite modello F24.

⁴² Per i quali sia già decorso il trentesimo giorno della scadenza dei termini di pagamento e non siano in essere provvedimenti di sospensione o non siano in corso piani di rateazione per i quali non sia intervenuta decadenza.

⁴³ Sono esclusi i crediti relativi a contributi previdenziali e assistenziali, relativi ai premi per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, che possono essere compensati anche dai soggetti con iscrizioni a ruolo superiori alla soglia. Il decreto in esame stabilisce inoltre che continua ad applicarsi l’esclusione dall’utilizzo in compensazione dei crediti in presenza di debiti iscritti a ruolo per importi complessivamente superiori a 1.500 euro, a meno di un pagamento, anche parziale, delle somme mediante la compensazione dei crediti relativi alle medesime imposte.

⁴⁴ In questo paragrafo non si fa riferimento agli investimenti agevolati dal Super Sismabonus, di cui non si dispongono informazioni dettagliate non essendo oggetto di monitoraggio.

⁴⁵ L’Audizione del Direttore dell’Agenzia delle entrate sul DL 11/2023 riportava un ammontare delle prime cessioni relative al Super Sismabonus di circa 13,5 miliardi al 1° marzo 2023. Secondo quanto riportato da alcuni organi di stampa tale ammontare avrebbe superato i 35 miliardi nei primi mesi del 2024.

Tab. 2 – Interventi e investimenti per Superbonus

	Numero interventi	Investimenti		Detrazioni maturate (miliardi di euro)	Investim. medio per intervento (euro)	Quota interventi su totale edifici (%)
		Totali (miliardi di euro)	Realizzati (miliardi di euro)			
Totale interventi	494.406	117,2	111,6	122,2	237.052	4,1
Condomini	132.492	78,1	73,2	80,1	589.470	10,5
Edifici unifamiliari	244.682	27,9	27,4	30,0	114.026	3,3
Unità immobiliari indipendenti	117.224	11,3	11,1	12,1	96.397	

Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

Due terzi degli investimenti totali riguardano i condomini (78,1 miliardi), distribuiti su quasi 132.500 edifici, pari a circa il 10,5 per cento del totale degli edifici con più di quattro abitazioni⁴⁶. I restanti interventi hanno riguardato circa 244.700 edifici unifamiliari e 117.200 unità immobiliari funzionalmente indipendenti⁴⁷ che costituiscono nel complesso il 3,3 per cento degli edifici con meno di quattro abitazioni. **Agli investimenti realizzati corrispondono circa 122,2 miliardi di detrazioni/crediti di imposta⁴⁸, con una percentuale media di agevolazione pari al 109,5 per cento.**

Gli investimenti hanno mostrato un costante aumento nel corso del tempo (fig. 2, primo pannello). Nei primi diciotto mesi (luglio 2020 - dicembre 2021) sono stati asseverati investimenti per 16,2 miliardi, che sono passati a fine 2022 a 62,5 miliardi (+46,3 miliardi) e a 102,7 a fine 2023 (+40,2 miliardi). Nei primi tre mesi del 2024 si sono registrate nuove asseverazioni per 14,5 miliardi.

L'andamento delle nuove asseverazioni è stato tuttavia irregolare, anche a causa delle specifiche disposizioni normative. Si osservano differenze significative negli andamenti delle asseverazioni per condomini e altri tipi di immobili (in prevalenza unifamiliari e unità funzionalmente indipendenti), per cui si registrano alterne fasi di pausa e di accelerazione (fig. 2, secondo pannello). È il caso dei mesi di settembre e dicembre 2022, in cui si sono concentrati un numero elevato di nuove asseverazioni al fine di rispettare le scadenze previste nella normativa allora vigente, e del mese di dicembre 2023, in cui sono risultati particolarmente elevati gli investimenti conclusi per rispettare la scadenza dei pagamenti per la fruizione del 110 per cento. In particolare, a settembre e, in misura minore, nei mesi successivi, il fenomeno è evidente con riferimento agli edifici unifamiliari e indipendenti, per i quali il DL 50/2022 estendeva da giugno a settembre la proroga

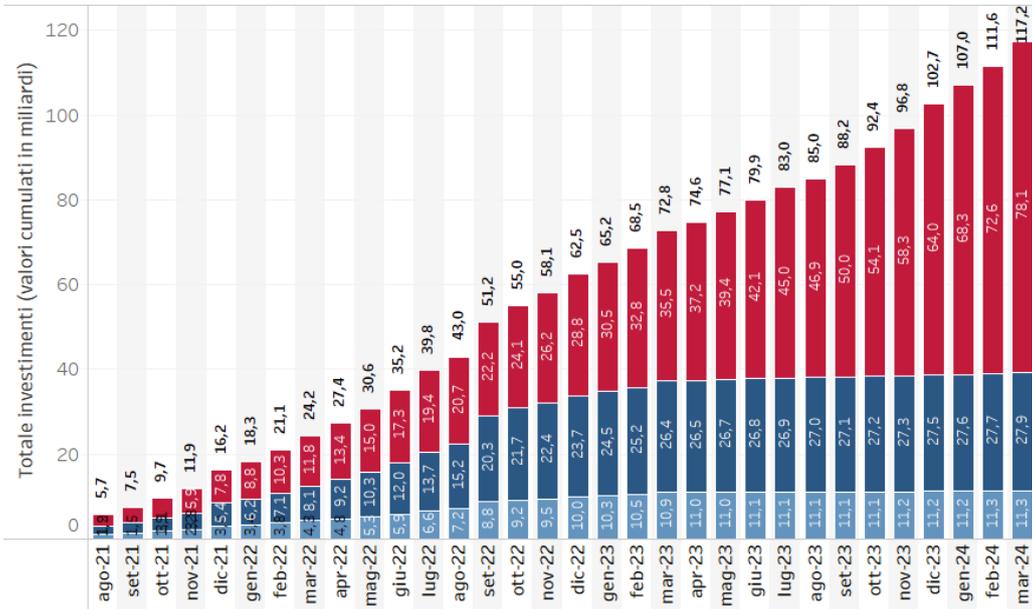
⁴⁶ Censimento Istat 2011 popolazione e abitazioni.

⁴⁷ Si considera unità immobiliare indipendente un'abitazione situata all'interno di edifici plurifamiliari che disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno e sia funzionalmente indipendente, ossia sia dotata di almeno tre delle seguenti installazioni o manufatti di proprietà esclusiva: impianti per l'approvvigionamento idrico; impianti per il gas; impianti per l'energia elettrica; impianto di climatizzazione invernale.

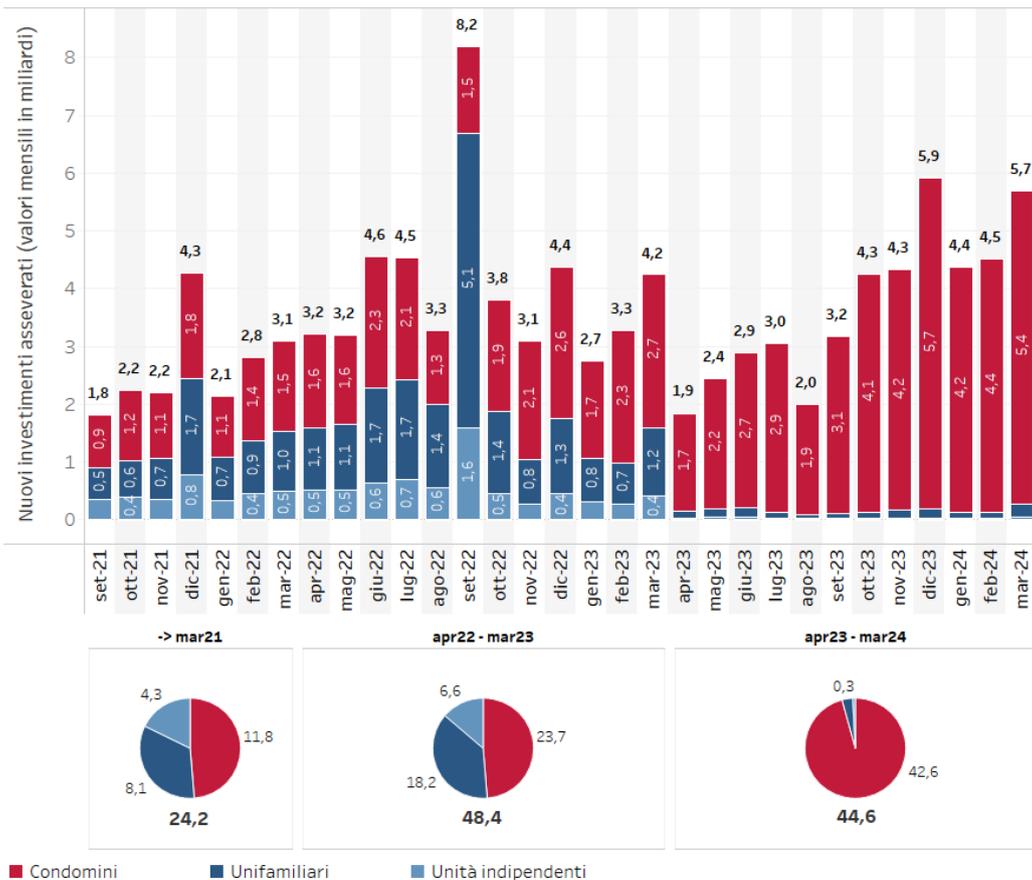
⁴⁸ In base a quanto riportato nell'Audizione del Direttore Generale delle Finanze Dott. Giovanni Spalletta "Agevolazioni fiscali edilizia, Decreto legge n. 39/2024" del 16 aprile 2024 presso questa Commissione, le detrazioni Irpef hanno rappresentato nell'anno di imposta 2022 (ultimo anno disponibile) solo il 4 per cento del totale delle agevolazioni per il Superbonus.

Fig. 2 – Evoluzione degli investimenti agevolati
(valori cumulati e nuovi investimenti mensili)

Totale investimenti asseverati



Nuovi investimenti asseverati



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

originariamente prevista dalla legge di bilancio per il 2022 a condizione che il SAL fosse pari al 30 per cento al 30 settembre 2022. Dall'aprile 2023 si sono invece pressoché arrestate le asseverazioni relative agli edifici diversi dai condomini presumibilmente per effetto, da un lato, dell'introduzione del DL 11/2023 che ha previsto il blocco della cessione del credito e, dall'altro, dell'operare delle restrizioni introdotte dal DL 176/2022 riguardanti i requisiti reddituali dei proprietari. Lo stesso DL 11/2023 ha invece stabilito per i condomini una deroga del blocco per i lavori già avviati o per i quali fosse stata almeno presentata una CILA prima del 17 febbraio 2023. Per effetto di tali deroghe il flusso di nuove asseverazioni relative ai condomini – a differenza di quanto accaduto per gli altri immobili – non si è arrestato, finendo per rappresentare la quasi totalità dei nuovi investimenti nei dodici mesi tra aprile 2023 e marzo 2024. In questo periodo le nuove asseverazioni relative a condomini presentate in deroga sono risultate pari a poco meno del doppio rispetto a quelle dei dodici mesi precedenti (42,6 miliardi contro 23,7) e hanno continuato a beneficiare per la quasi totalità di una percentuale di agevolazione del 110 per cento.

Il flusso dei nuovi investimenti è stato particolarmente consistente in tutti i mesi a partire da ottobre 2023: sempre superiore ai 4 miliardi al mese, con dei picchi a dicembre (5,9 miliardi) e a marzo 2024 (5,7 miliardi). **Tuttavia, già da giugno 2023 il dato mensile relativo ai condomini è risultato non inferiore ai valori massimi registrati in tutti i mesi precedenti**⁴⁹. Su tale dinamica hanno influito diversi fattori: l'avvicinarsi della scadenza delle deroghe alle misure restrittive disposte nel 2022 che prevedevano l'applicazione di aliquote dell'agevolazione meno generose; la riduzione dal 110 per cento al 70 stabilita per il 2024; la modifica in senso meno restrittivo, introdotta con il DL 11/2023, delle norme sulla responsabilità in solido dei cessionari dei crediti in caso di detrazioni/crediti non spettanti, che in qualche misura ha determinato una maggiore propensione delle banche e degli altri intermediari finanziari ad acquistare i crediti.

Al netto dei picchi, si è osservato un progressivo incremento del flusso mensile dei nuovi investimenti, che è passato da circa 2 miliardi della fine del 2021, a poco più di 3 miliardi in media nel primo semestre 2022 e a oltre 4,5 miliardi medi nella seconda parte dello stesso anno.

L'aliquota media di agevolazione sui nuovi investimenti si attesta al 110 per cento fino a gennaio 2024, mostrando una lieve discesa solo per i lavori realizzati a febbraio e marzo 2024 (rispettivamente 109,4 e 108,8 per cento)⁵⁰. Un caso particolare riguarda i relativamente pochi lavori realizzati ad aprile 2023, mese immediatamente successivo al blocco della cessione dei crediti disposta dal DL 11/2023, la cui aliquota media di agevolazione è stata circa del 90 per cento.

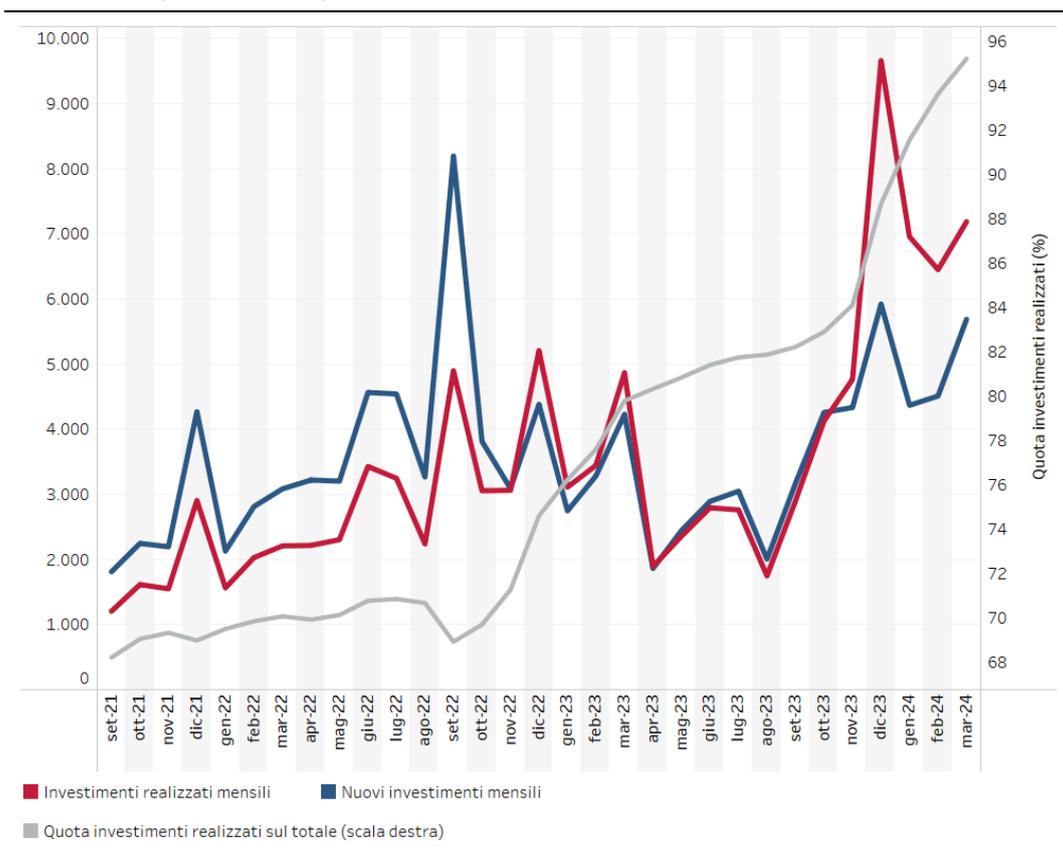
⁴⁹ Con l'esclusione del dato di agosto, generalmente più basso per effetto di stagionalità.

⁵⁰ Dato il limite di 90 giorni per la presentazione delle asseverazioni a Enea, i lavori asseverati entro marzo potrebbero rientrare tra i lavori terminati entro dicembre 2023.

Da dicembre 2022, dopo una prima accelerazione l'ammontare complessivo dei lavori terminati (fig. 3) raggiunge e supera il valore dei nuovi progetti presentati. Negli ultimi mesi del 2023 e nei primi del 2024 si registra una nuova impennata dei lavori conclusi (oltre 10 miliardi nel dicembre 2023), plausibilmente alimentata dall'incentivo ad anticipare i pagamenti per beneficiare dell'aliquota di agevolazione più elevata vigente fino a fine 2023, portando la quota dei lavori realizzati a poco più del 95 per cento a fine marzo 2024. **Sulla base di un esercizio di simulazione condotto dall'UPB teso a stimare il periodo che intercorre tra la prima asseverazione e la conclusione dei lavori, emerge una sensibile contrazione di questo intervallo temporale per i nuovi investimenti asseverati a partire dagli ultimi mesi del 2023.**

Al netto dei nuovi investimenti che dovessero essere asseverati da aprile 2024, sottoposti alle nuove più stringenti limitazioni disposte dal DL 39/2024, rimarrebbero da completare investimenti già asseverati in precedenza per 5,6 miliardi, che plausibilmente daranno diritto a un'agevolazione nella misura del 70 per cento, come previsto dalla normativa.

Fig. 3 – Investimenti realizzati e nuovi investimenti
(milioni di euro)

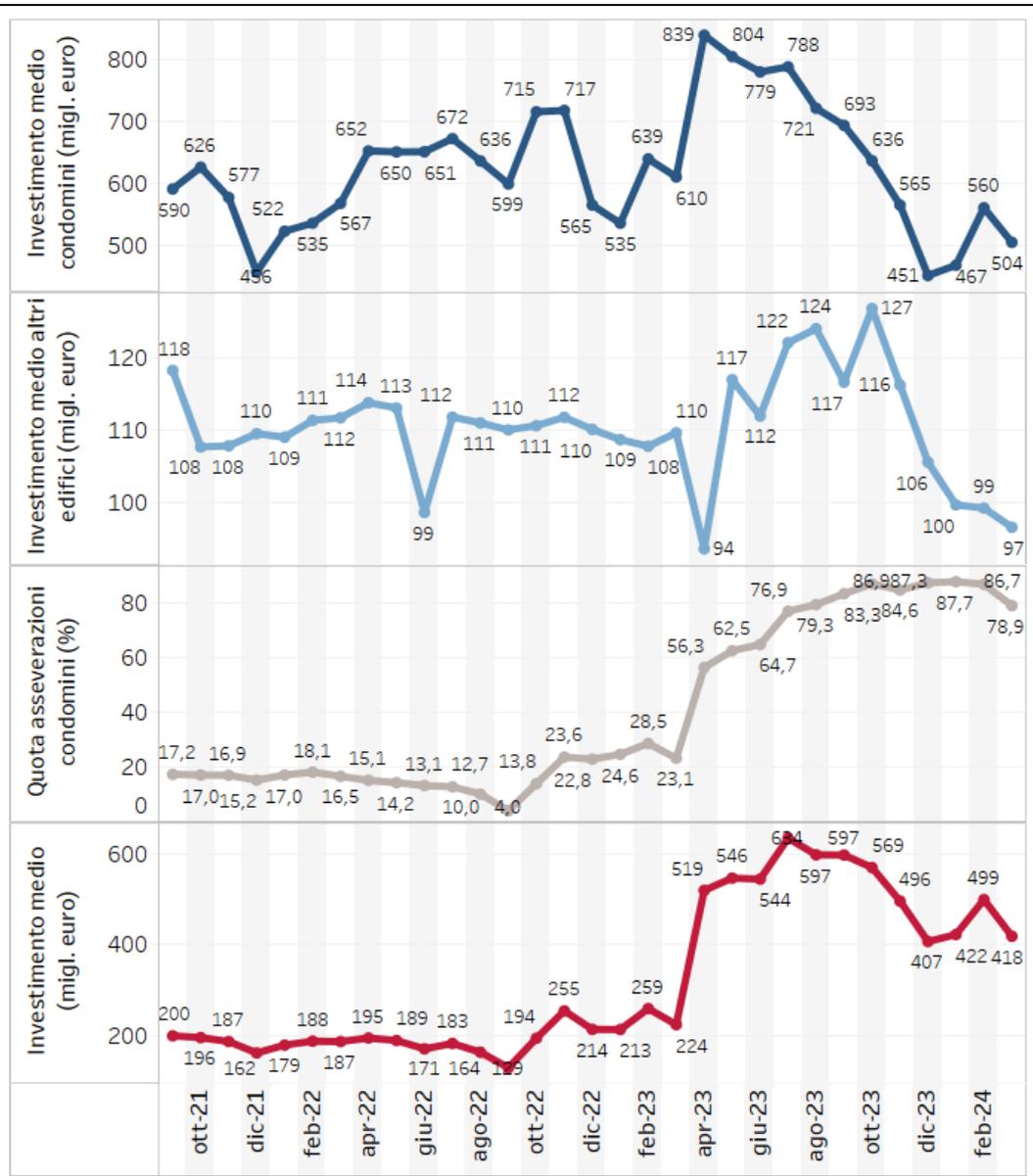


Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

L'andamento dell'investimento medio per asseverazione nel tempo riflette la modifica nella composizione degli edifici che ne hanno fatto ricorso registrata da aprile 2023, passando dai circa 200.000 euro nei mesi antecedenti ai circa 500.000 dei mesi successivi (fig. 4).

Anche l'investimento medio per le singole tipologie mostra tuttavia sensibili oscillazioni. Per i condomini si rileva, sempre da aprile 2023, una prima impennata dell'investimento medio, che passa da 610.000 a 840.000 euro, evidenziando come nei mesi immediatamente successivi alla data di introduzione del DL 11/2023 sia rallentato il

Fig. 4 – Evoluzione mensile dell'investimento medio dei nuovi investimenti – Analisi per tipologia di edificio



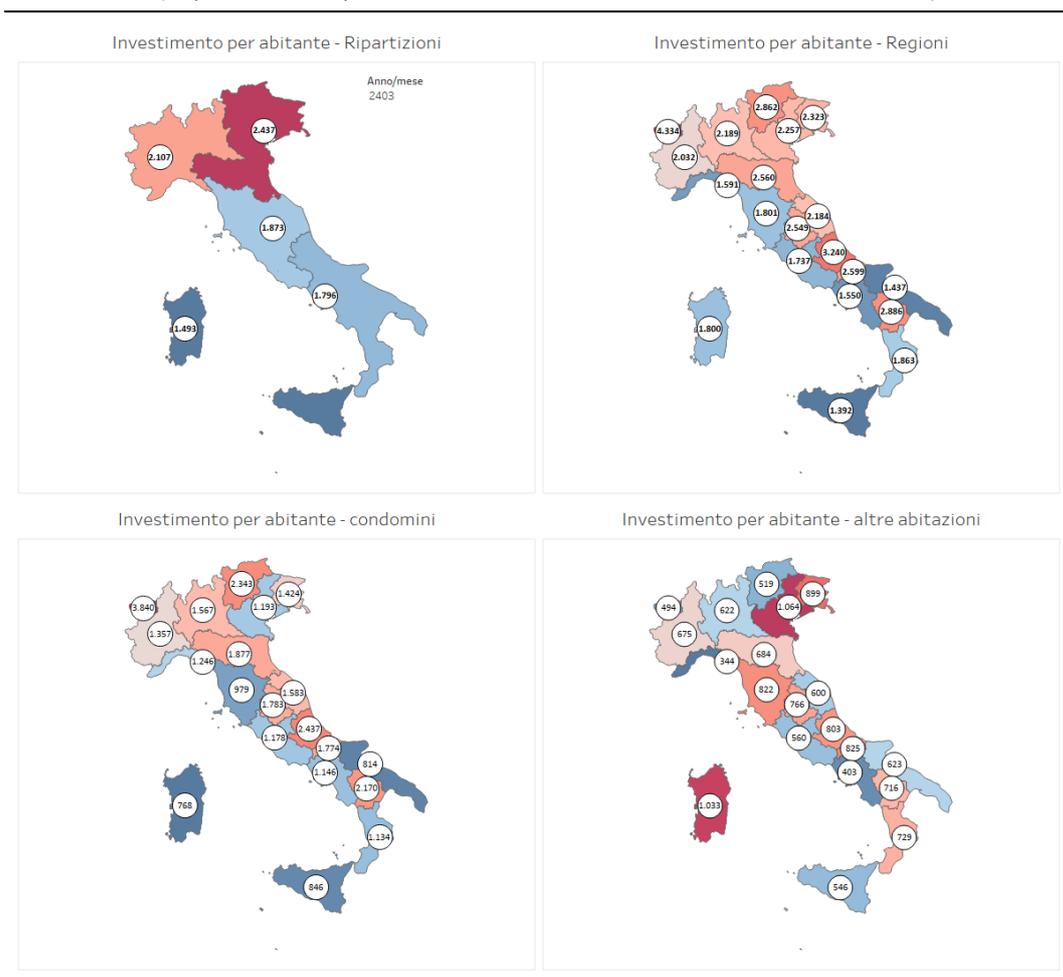
Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili", e modello UPB.

flusso di asseverazioni provenienti dai condomini più piccoli. Progressivamente l'investimento medio è tornato a scendere, raggiungendo un minimo di 450.000 euro nel dicembre 2023.

Fino ad aprile 2023 per gli altri edifici unifamiliari e indipendenti l'investimento medio risulta invece sostanzialmente stabile a un livello attorno ai 110.000 euro, con un picco negativo in corrispondenza dello straordinario flusso di nuove asseverazioni del settembre 2022. Nei mesi successivi, quando il flusso delle nuove asseverazioni di questa tipologia di edifici ha subito un brusco calo, l'investimento medio è risultato più erratico.

La distribuzione territoriale degli investimenti agevolati evidenzia una maggiore incidenza del ricorso alla misura nel Nord-Est del paese, con un investimento medio per abitante di circa 2.437 euro, più elevato della media nazionale (1.988 euro) di circa il 23 per cento (fig. 5). L'incidenza risulta ancora superiore alla media nel Nord-Ovest (2.107 euro), mentre è minore nel Centro e nel Sud (con valori pari rispettivamente a 1.873 e

Fig. 5 – Distribuzione territoriale degli investimenti agevolati
(importi investiti per abitante in euro; totale investimenti a marzo 2024)



Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

1.796 euro per abitante) e più ridotta nelle Isole (1.493 euro). Nel Sud si riscontra tuttavia una elevata variabilità dell'investimento per abitante, particolarmente alto in Abruzzo (3.240 euro) e Basilicata (2.886 euro) – probabilmente per l'elevata quota di interventi su condomini – e minore in Sicilia (1.392 euro), Puglia e Campania (1.437 e 1.550 euro). Nel Centro e nel Nord il ricorso alla misura è risultato relativamente minore in Liguria e Toscana (1.591 e 1.801 euro) e particolarmente elevato in Valle d'Aosta (4.334, più di due volte rispetto al dato medio nazionale).

Un'alta incidenza dell'intervento sui condomini spicca in Valle d'Aosta, Abruzzo, Veneto, Trentino-Alto Adige e Basilicata, mentre per gli edifici unifamiliari la maggiore incidenza è registrata in Veneto e Sardegna.

La tabella 3 scompone l'investimento medio per abitante (indice di distribuzione) in una componente di costo (investimento per intervento - indice di costo) e una componente di intensità di fruizione della misura (numero di interventi pro capite - indice di intensità). **I dati evidenziano come il maggiore investimento medio nel Nord-Est (+23 per cento rispetto al dato medio nazionale) dipenda dalla maggiore intensità di fruizione della**

Tab. 3 – Determinanti dell'investimento agevolato medio per abitante
(investimenti a tutto marzo 2024; investimento medio in euro)

	Quota investimenti	Quota popolazione	Investimento medio per abitante	Indice di distribuzione	Indice di costo	Indice di intensità
Totale complessivo	100,00	100,00	1.988			
Valle d'Aosta	0,46	0,21	4.334	2,18	1,61	1,35
Abruzzo	3,52	2,16	3.240	1,63	1,18	1,38
Basilicata	1,33	0,92	2.886	1,45	1,20	1,21
Trentino-Alto Adige	2,63	1,83	2.862	1,44	1,15	1,25
Molise	0,64	0,49	2.599	1,31	1,02	1,29
Emilia-Romagna	9,68	7,51	2.560	1,29	1,08	1,19
Umbria	1,87	1,46	2.549	1,28	1,00	1,29
Friuli-Venezia Giulia	2,37	2,03	2.323	1,17	0,86	1,36
Veneto	9,35	8,23	2.257	1,14	0,78	1,46
Lombardia	18,60	16,89	2.189	1,10	1,18	0,93
Marche	2,77	2,53	2.184	1,10	1,00	1,10
Piemonte	7,37	7,21	2.032	1,02	1,01	1,01
Calabria	2,93	3,13	1.863	0,94	0,91	1,03
Toscana	5,65	6,23	1.801	0,91	0,73	1,24
Sardegna	2,43	2,68	1.800	0,91	0,75	1,20
Lazio	8,47	9,69	1.737	0,87	1,09	0,80
Liguria	2,05	2,56	1.591	0,80	1,22	0,65
Campania	7,39	9,48	1.550	0,78	1,24	0,63
Puglia	4,80	6,63	1.437	0,72	0,86	0,84
Sicilia	5,70	8,14	1.392	0,70	0,92	0,76
Nord-est	24,03	19,60	2.437	1,23	0,92	1,33
Nord-ovest	28,48	26,87	2.107	1,06	1,14	0,93
Centro	18,76	19,91	1.873	0,94	0,93	1,01
Sud	20,61	22,81	1.796	0,90	1,06	0,85
Isole	8,13	10,82	1.493	0,75	0,86	0,87

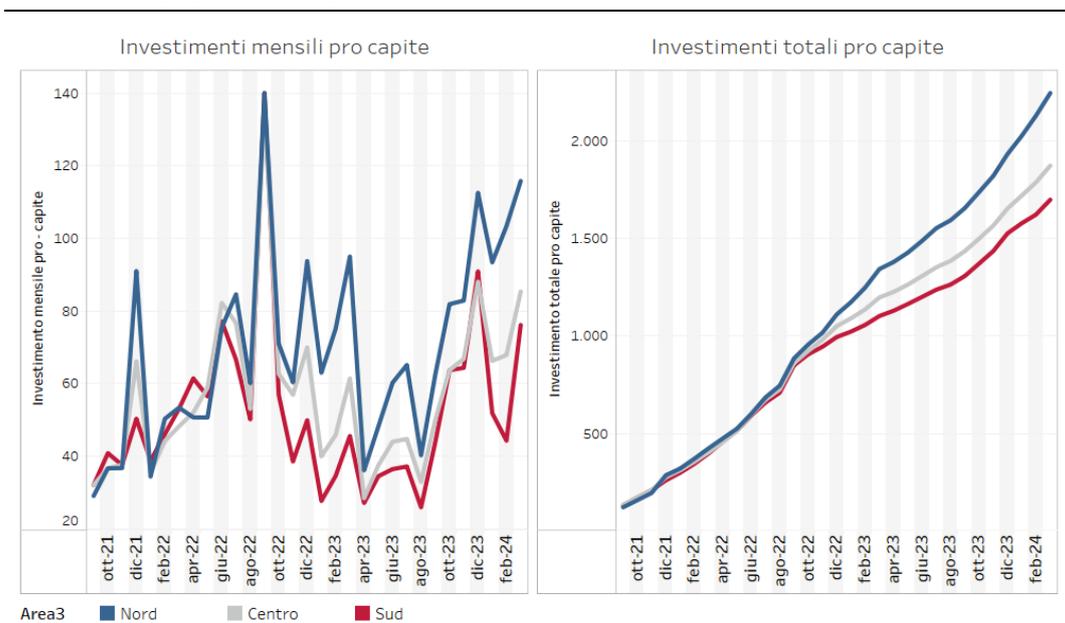
Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

misura (+33 per cento rispetto alla media nazionale) piuttosto che da un più elevato costo medio dell'investimento, che infatti risulta dell'8 per cento inferiore a quello medio nazionale.

A livello regionale la maggiore intensità di fruizione si riscontra in Veneto (+46 per cento), Abruzzo (+38 per cento), Friuli-Venezia Giulia (+36 per cento), mentre le regioni con indice di costo unitario più elevato risultano la Valle d'Aosta (+61 per cento), la Campania (+24 per cento) e la Liguria (+22 per cento).

I differenziali territoriali negli investimenti medi appena illustrati hanno subito una progressiva divaricazione nel tempo, che si può rilevare nella figura 6 in cui sono riportati gli andamenti mensili e cumulati per macroarea. Dopo una prima fase di sostanziale allineamento degli investimenti pro capite, **si è osservata una divaricazione da settembre 2022, a svantaggio del Mezzogiorno**, che si è intensificata negli ultimi mesi del 2023.

Fig. 6 – Evoluzione della distribuzione territoriale degli investimenti agevolati (importi in euro)

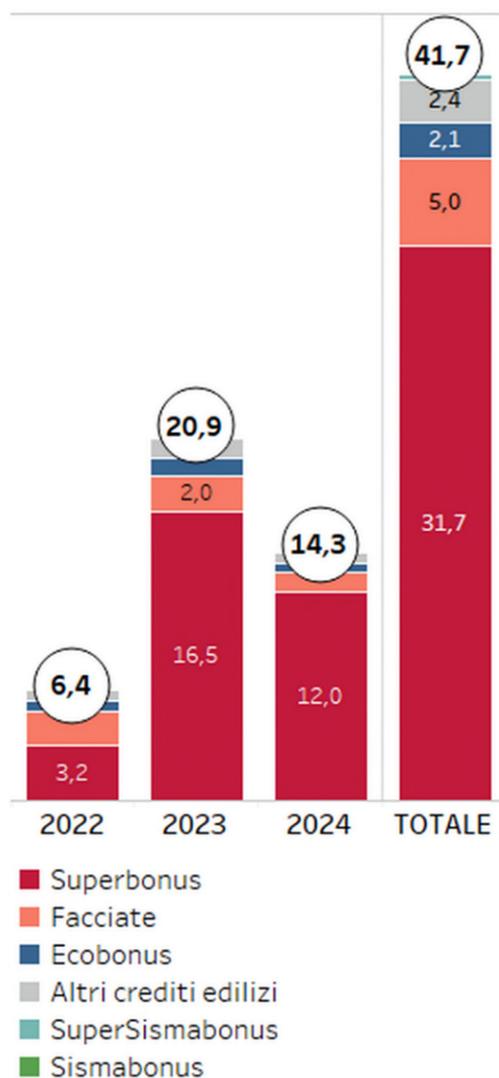


Fonte: elaborazioni su dati Enea, "Report dati mensili".

2.4 L'evoluzione delle compensazioni dei crediti di imposta

Le agevolazioni edilizie hanno contribuito in maniera rilevante all'aumento dello stock dei crediti di imposta dal 2023. Sulla base dei dati del MEF è possibile osservare l'effettivo andamento – in termini di cassa – delle compensazioni dei crediti di imposta dal 2022 a marzo 2024 distinguendo tra le diverse tipologie (fig. 7).

Fig. 7 – Compensazioni di crediti di imposta connessi con agevolazioni edilizie (miliardi di euro)



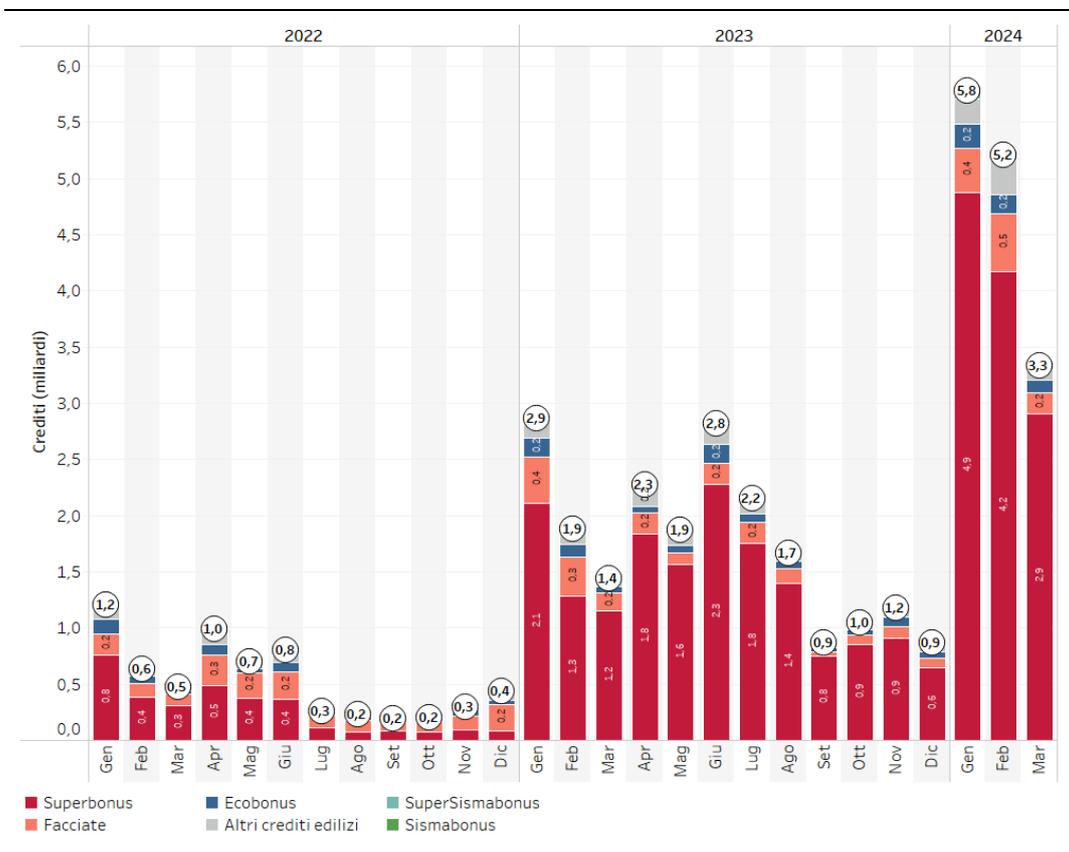
Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

Le compensazioni sono passate da 6,4 miliardi del 2022 a 20,9 nel 2023. Per il 2024 ci si può attendere un'ulteriore crescita dell'ammontare dovuto agli effetti degli investimenti edilizi effettuati nel 2023. **Le compensazioni dei primi tre mesi del 2024 (14,3 miliardi) sono 2,3 volte quelle del corrispondente periodo dell'anno precedente e oltre il 68 per cento di quelle relative all'intero 2023.**

Più in dettaglio, le compensazioni dei crediti relativi al Superbonus presentano una dinamica ancora più sostenuta: nei primi tre mesi dell'anno sono risultate 2,6 volte quelle dello stesso periodo dell'anno precedente (fig. 8). Incrementi più contenuti, sebbene di rilievo, si osservano per l'Ecobonus (+66 per cento) e per gli altri crediti edilizi (+89 per cento), mentre le compensazioni relative ai crediti legati al rifacimento delle facciate rimangono stabili.

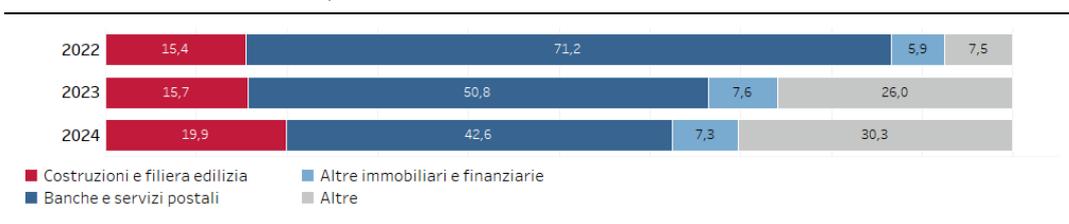
Tra il 2022 e marzo 2024 la distribuzione dei crediti compensati per settore ha subito una significativa evoluzione (fig. 9). Già nel 2023 si rileva una sensibile riduzione della quota dei crediti compensata dalle banche e dai servizi postali (dal 71,2 per cento al 50,8) a vantaggio delle altre imprese del settore finanziario e immobiliare (dal 5,9 al 7,6 per cento) e, soprattutto, delle imprese di altri settori non coinvolti direttamente nell'esecuzione dei lavori e non appartenenti al sistema finanziario (dal 7,5 al 26 per cento). Nei primi tre mesi del 2024 si osserva un incremento delle compensazioni effettuate direttamente dalle imprese delle costruzioni e della filiera dell'edilizia (dal 15,7 al 19,9 per cento) e dalle imprese di altri settori (dal 26 al 30,3 per cento), con un'ulteriore riduzione della quota di banche e servizi postali (al 42,6 per cento).

Fig. 8 – Flussi mensili dei crediti edilizi compensati per tipologia del credito (miliardi di euro)



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

Fig. 9 – Composizione settoriale dei crediti compensati nei mesi di gennaio e febbraio 2022, 2023 e 2024



Fonte: elaborazioni su dati del MEF.

I dati delle compensazioni forniscono informazioni sugli ultimi cessionari, ma non consentono di far luce sul ruolo giocato dai cessionari intermedi, sia in termini di numero di passaggi, sia in termini di quota di sconto dei crediti. Informazioni al riguardo consentirebbero di valutare, da un lato, il reale impatto dell'agevolazione sulla filiera dell'edilizia (al netto dello sconto) e, dall'altro, l'effettiva fruibilità dei crediti da parte degli attuali detentori che potrebbe influenzare la dinamica futura del fabbisogno statale.

3. Le misure riguardanti gli incentivi alle imprese

L'articolo 6 del DL 39/2024 introduce nuove misure di monitoraggio dei crediti di imposta previsti per gli investimenti Transizione 4.0 e Industria 4.0⁵¹ e per quelli in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica e design e ideazione estetica⁵². In particolare, dal 3 aprile 2024, le imprese sono tenute a comunicare preventivamente, in via telematica, l'ammontare complessivo degli investimenti agevolati che si intende effettuare, la presunta ripartizione negli anni del credito e la relativa fruizione⁵³. Per gli investimenti effettuati dal 1° gennaio al 2 aprile 2024 la comunicazione deve essere aggiornata al completamento degli investimenti. Per gli investimenti effettuati nel 2023 la possibilità di compensare crediti maturati e non ancora fruiti è subordinata alla comunicazione al Ministero dello Sviluppo economico⁵⁴.

La misura è in linea con la recente prassi normativa – da ultimo, con l'introduzione dei nuovi incentivi per gli investimenti Transizione 5.0⁵⁵ – che prevede maggiori controlli con sistemi di monitoraggio sia *ex ante* sia *ex post* dell'utilizzazione delle agevolazioni. Questi adempimenti dovrebbero consentire un migliore monitoraggio degli effetti finanziari delle misure per le quali non è fissato esplicitamente un tetto di spesa.

Da un punto di vista operativo, le spese fiscali hanno il vantaggio di una maggiore automaticità e flessibilità rispetto all'erogazione di sussidi diretti: una volta definiti i criteri di accesso, il beneficio è automatico e non necessita dell'intermediazione della Amministrazione nella fase di erogazione. La trasformazione delle principali agevolazioni

⁵¹ L. 178/2020, art. 1, cc. 1057 bis-1058 ter e L. 160/2019, art. 1, cc. 203, 203 quinquies e 203 sexies.

⁵² L. 160/2019, art. 1, cc. 200-202.

⁵³ I dati devono essere comunicati mensilmente dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy al Ministero dell'Economia e delle finanze ai fini del monitoraggio (L. 196/2009, art. 17, c. 12).

⁵⁴ La L. 160/2019, art. 1, c. 191 stabilisce che "al solo fine di consentire al Ministero dello sviluppo economico di acquisire le informazioni necessarie per valutare l'andamento, la diffusione e l'efficacia delle misure agevolative introdotte dai commi 189 e 190, anche in funzione del perseguimento degli obiettivi generali indicati al comma 184, le imprese che si avvalgono di tali misure effettuano una comunicazione al Ministero dello sviluppo economico. Con apposito decreto direttoriale del Ministero dello sviluppo economico sono stabiliti il modello, il contenuto, le modalità e i termini di invio della comunicazione in relazione a ciascun periodo d'imposta agevolabile. Il credito d'imposta non può formare oggetto di cessione o trasferimento neanche all'interno del consolidato fiscale".

⁵⁵ DL 19/2024, art. 38.

alle imprese in crediti di imposta compensabili e, in alcuni casi, cedibili⁵⁶ ha anche reso più rapida e certa la loro fruibilità per il contribuente diventando indipendente dai tempi delle dichiarazioni dei redditi e dalla capienza fiscale della singola impresa⁵⁷.

In generale, le agevolazioni fiscali, a fronte di minori controlli *ex ante* da parte dell'Amministrazione, richiedono un maggiore controllo *ex post* per verificare eventuali errori e abusi. Inoltre, l'uso di questo strumento, in assenza di tempestivi ed efficaci monitoraggi, può più facilmente determinare sforamenti della spesa complessiva prevista per errori di quantificazione. La valutazione *ex ante* del costo degli incentivi fiscali incorpora elementi di incertezza maggiori rispetto a quella relativa ad altre misure tributarie in quanto in questo caso la norma ha l'obiettivo di produrre un effetto sui comportamenti la cui intensità è difficilmente prevedibile sulla base dei dati passati, soprattutto in caso di agevolazioni particolarmente generose. Inoltre, l'evoluzione della perdita di gettito può derivare anche da fattori esogeni che intervengono successivamente all'introduzione dell'incentivo e che possono modificare la platea dei soggetti beneficiari e la grandezza delle variabili obiettivo (anche senza modifiche normative specifiche) rispetto alle informazioni disponibili al momento della quantificazione (che normalmente già scontano un *lag* temporale).

Con riferimento alle misure di incentivo interessate dal provvedimento, sulla base dei dati disponibili, è possibile fare alcune considerazioni generali sul loro andamento effettivo rispetto alle quantificazioni iniziali.

3.1 *Gli incentivi agli investimenti Industria/Transizione 4.0*

Il credito di imposta per gli investimenti Industria/Transizione 4.0 è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2020 in sostituzione del precedente regime di maggiorazione degli ammortamenti (iperammortamento) previsto dalla legge di bilancio per il 2017 e sarà in vigore fino al 2025 (giugno 2026 per gli investimenti per i quali è stato versato un acconto del 20 per cento nel 2025). L'incentivo riguarda:

- a) investimenti in beni strumentali materiali funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese secondo il modello Industria 4.0 (ricompresi nell'Allegato A annesso alla legge di bilancio per il 2017);
- b) investimenti in beni immateriali (ricompresi nell'Allegato B della legge di bilancio per il 2017) connessi con investimenti in beni materiali di cui al punto a). In questo caso, per tenere conto delle specifiche finalità dell'agevolazione, sono inclusi

⁵⁶ Il decreto in esame ha limitato a un solo passaggio la cedibilità dei crediti di imposta riferiti alla agevolazione dell'ACE.

⁵⁷ Va osservato che per questo tipo di incentivi fiscali, anche con questo provvedimento, sono previsti numerosi adempimenti anche nella fase di erogazione che li rendono sempre più assimilabili a un contributo diretto agli investimenti riducendone i vantaggi in termini di automaticità.

anche i beni immateriali funzionali al monitoraggio e alla visualizzazione dei consumi energetici e ai *software* connessi con questi stessi investimenti.

Le percentuali del credito, i limiti di spesa e soprattutto le tipologie di beni agevolati sono stati modificati nel tempo fino ad arrivare al disegno attuale (tab. 4)⁵⁸.

L'agevolazione è differenziata per i beni materiali (ricompresi nell'Allegato A) e per quelli immateriali (Allegato B). Per i primi il credito è riconosciuto nella misura del 20 per cento per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni, 10 per cento fino a 10 milioni e 5 per cento fino a 20 milioni (limite massimo di costi complessivamente ammissibili). Per i secondi il credito è riconosciuto nella misura del 15 per cento nel 2024 e del 10 per cento nel 2025 fino a un limite massimo di costi ammissibili pari a 1 milione. Il credito è utilizzabile esclusivamente in compensazione in tre quote annuali di pari importo, ma le eventuali eccedenze possono essere riportate in avanti senza limiti temporali.

Con riferimento a questa misura, la tabella 5 confronta le stime iniziali dell'impatto finanziario riportato nelle rispettive Relazioni tecniche (ossia la perdita di gettito prodotta in ogni anno dai crediti di imposta tenuto conto delle quote annuali) con i crediti di

Tab. 4 – Il credito di imposta per gli investimenti Industria/Transizione 4.0

Investimenti agevolati	Classi/ scaglioni di investimento (milioni di euro)	Legge di bilancio 2020	Legge di bilancio 2021		Legge di bilancio 2022		
		1.1.2020- 31.12.2020 (al 30.06.2021 se acconto 20% nel 2020)	16.11.2020- 31.12.2021 (al 30.06.2022 se acconto 20% nel 2021)	1.1.2022- 31.12.2022 (al 30.06.2023 se acconto 20% nel 2022)	1.1.2023- 31.12.2023 (al 30.06.2024 se acconto 20% nel 2023)	1.1.2024- 31.12.2024 (al 30.06.2025 se acconto 20% nel 2024)	1.1.2025- 31.12.2025 (al 30.06.2026 se acconto 20% nel 2025)
		0-2,5	40%	50%	40%	20%	
2,5-10	20%	30%	20%	10%			
Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A -Industria 4.0 L. 232/2016)	10-20	0%	10%	10%	5%		
	oltre 20	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	10-50 se inclusi nel PNRR, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione				5%		
Beni immateriali strumentali nuovi (<i>software</i> funzionali alla trasformazione tecnologica) (Allegato B L. 232/2016)	0-0,7	15%	20%	50%	20%	15%	10%
	0,7-1	0%					
	oltre 1	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Ripartizione pluriennale dell'agevolazione		5 quote annuali	3 quote annuali		3 quote annuali		

⁵⁸ Si ricorda che il credito è stato introdotto inizialmente per il solo 2020 ed è stato rinnovato fino al 31 dicembre 2022 dalla legge di bilancio per il 2021 e poi fino al 31 dicembre 2025 dalla legge di bilancio per il 2022.

Tab. 5 – Perdita di gettito relativa agli incentivi Industria/Transizione 4.0
(milioni di euro)

	Riduzione attesa del gettito (RT)	Crediti compensati
2021	2.717,5	860,6
2022	4.840,0	4.016,7
2023	5.837,3	7.603,0
2024	4.614,6	--
2025	3.411,5	--
2026	1.880,5	--
2027	884,0	--
2028	146,2	--
Totale	24.331,6	--
Totale 2021-23	13.394,8	12.480,2

Fonte: stime di riduzione di gettito riportate nelle Relazioni tecniche e crediti compensati tratti da dati MEF.

imposta effettivamente utilizzati nel periodo 2021-23 che, data la possibilità di incapienza fiscale, sono di norma inferiori ai crediti maturati dalle imprese.

Si ricorda, al riguardo, che Eurostat considera i crediti di Industria/Transizione 4.0 come pagabili e quindi essi sono registrati nell'indebitamento netto da Istat, nel loro complesso, nell'anno in cui sorge l'obbligazione che dà diritto all'agevolazione e non sulla base dell'effettiva fruizione.

Nel triennio 2021-23 la perdita di gettito complessiva effettiva (12,5 miliardi) risulta inferiore a quella inizialmente stimata (13,4 miliardi). Tuttavia, la sua evoluzione temporale evidenzia rischi di perdite di gettito crescenti: nel 2023 si osservano compensazioni sensibilmente maggiori rispetto ai valori stimati (+30 per cento). Con riferimento al 2024, i dati delle compensazioni effettuate nei primi tre mesi (pari a 3,3 miliardi) già rappresentano il 70 per cento del totale stimato inizialmente per lo stesso anno e sembrano quindi confermare questo andamento⁵⁹. Va inoltre considerato, come accennato in precedenza, che i crediti compensati scontano l'incapienza fiscale e quindi crediti potenziali ancora a disposizione delle imprese potrebbero emergere nei prossimi anni, dato che le eventuali eccedenze possono essere riportate in avanti senza limiti temporali, aumentando il divario con le stime iniziali.

Tali indicazioni sono in linea con quanto registrato nel conto delle Amministrazioni pubbliche rilasciato dall'Istat. Nel triennio 2021-23 i crediti di imposta associati a Transizione 4.0 registrati tra i contributi agli investimenti risultano già superiori ai 24,3 miliardi stimati fino al 2028 nelle Relazioni tecniche riguardanti l'agevolazione.

Va tuttavia considerato che gli effetti tendenziali di questa misura nel 2024 e nel 2025 potrebbero essere in parte sostituiti da quelli dell'incentivo a investimenti Transizione 5.0 introdotto con il DL 19/2024. Il differenziale di aliquota tra le due agevolazioni potrebbe indurre le imprese a concentrare le risorse sugli investimenti innovativi che garantiscono anche una maggiore efficienza energetica agevolati con Transizione 5.0. D'altra parte, va

⁵⁹ Con riferimento alle compensazioni effettuate nel primo trimestre in ciascuno dei due anni 2023 e 2024 si osserva una crescita del 35 per cento (rispettivamente 2,4 e 3,3 miliardi).

osservato che la procedura di attivazione del nuovo incentivo, sebbene finalizzata a garantire il raggiungimento degli obiettivi dell'agevolazione, appare complessa in termini di condizioni richieste per l'investimento e di adempimenti amministrativi e potrebbe quindi limitarne l'accesso alle sole imprese più grandi e ben strutturate⁶⁰.

In attuazione di quanto previsto nell'ambito dell'Investimento 15 della Missione 7 del PNRR (*RepowerEU*)⁶¹, l'articolo 38 del DL 19/2024 ha introdotto un credito di imposta a fronte di nuovi investimenti effettuati nel 2024 e nel 2025 nell'ambito di progetti di innovazione che determinino una riduzione effettiva dei consumi energetici delle imprese. Il credito è riconosciuto a tutte le imprese residenti, indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza⁶². In generale l'agevolazione si applica agli investimenti già interessati dal credito di imposta per Industria/Transizione 4.0 che tuttavia prevedano una specifica riduzione minima dei consumi energetici⁶³. La tabella 6 sintetizza le principali caratteristiche dell'agevolazione.

Tab. 6 – Il credito di imposta per gli investimenti Transizione 5.0

Investimenti agevolati ^{(1) (2)}	Classi di investimento (milioni di euro)	DL 19/2024 (PNRR Nuovo piano di transizione 5.0) 1.1.2024-31.12.2025		
		Riduzione consumi energetici almeno del 3% o riduzione processo produttivo almeno del 5%	Riduzione consumi energetici almeno del 6% o riduzione processo produttivo almeno del 10%	Riduzione consumi energetici almeno del 10% o riduzione processo produttivo almeno del 15%
Beni materiali strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico (Allegato A)	0-2,5	35%	40%	45%
finalizzati all'efficientamento energetico	2,5-10	15%	20%	25%
	10-50	5%	10%	15%
Beni immateriali strumentali nuovi - <i>Software</i> funzionali alla trasformazione tecnologica (Allegato B ampliato ⁽³⁾) finalizzati all'efficientamento energetico	0-2,5	35%	40%	45%
	2,5-10	15%	20%	25%
	10-50	5%	10%	15%
Ripartizione dell'agevolazione		Utilizzabile anche per intero nel 2024 e 2025, eventuale eccedenza in 5 quote annuali di uguale importo		

(1) L'agevolazione include spese per il personale fino al 10 per cento dell'investimento agevolato per un massimo di 300.000 euro. – (2) All'ammontare degli investimenti agevolati si possono aggiungere spese per investimenti: a) per autoproduzione di energia da fonti rinnovabili per autoconsumo; b) per produzione di energia con moduli fotovoltaici. – (3) Beni immateriali finalizzati a garantire il monitoraggio e la visualizzazione dei consumi energetici e dell'energia autoprodotta e autoconsumata; *software* connessi alla gestione di un'impresa, ai sistemi o alle piattaforme di cui al punto precedente.

⁶⁰ Rispetto alla agevolazione già in vigore, il nuovo incentivo prevede una modalità di fruizione molto simile. Per gli incentivi Transizione 4.0 il credito è utilizzabile in compensazione in tre quote annuali di pari importo e nel caso in cui la quota annuale (o parte di essa) non sia utilizzata, l'ammontare residuo può essere riportato in avanti nelle dichiarazioni dei periodi di imposta successivi senza alcun limite temporale. Per gli investimenti Transizione 5.0 il credito può essere utilizzato anche per intero nel 2024 e nel 2025 e le eventuali quote non compensate possono essere sfruttate solo nei cinque anni successivi (fino al 2030).

⁶¹ Decisione di esecuzione del Consiglio della UE dell'8 dicembre 2023.

⁶² Sono tuttavia escluse le imprese in stato di crisi.

⁶³ Nell'ambito degli investimenti Transizione 5.0 (investimenti ricompresi negli Allegati A e B alla legge di bilancio per il 2017) la spesa agevolata può ricomprendere anche le spese: a) per autoproduzione di energia da fonti rinnovabili (escluse le biomasse) finalizzata all'autoconsumo; b) per la produzione di energia con determinate tipologie di moduli fotovoltaici; c) per la formazione del personale nel limite del 10 per cento dell'investimento e fino a un massimo di 300.000 euro.

L'agevolazione è condizionata a una riduzione dei consumi energetici, rispetto all'anno precedente all'attivazione degli investimenti, superiore al 3 per cento con riferimento alla struttura produttiva o, in alternativa, al 6 per cento con riferimento al processo produttivo interessato dall'investimento⁶⁴. In questo caso il credito di imposta è riconosciuto nella misura del 35 per cento per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni, del 15 per cento fino a 10 milioni e del 5 per cento fino a 50 milioni (limite massimo di costi complessivamente ammissibili). Al fine di potenziare l'incentivo, la misura del credito di imposta è poi aumentata in funzione del miglioramento dell'efficienza e del risparmio energetico. In particolare, nel caso di riduzione superiore al 6 per cento (o al 10 per il processo produttivo) le aliquote nei diversi scaglioni passano rispettivamente al 40, al 20 e al 10 per cento e per riduzioni superiori al 10 (o del 15 per il processo produttivo) salgono al 45, al 25 e al 15 per cento.

Sul piano finanziario, l'agevolazione si avvale dell'intero ammontare di risorse, pari a 6,3 miliardi, previsto nell'ambito del PNRR per queste finalità. In particolare, 6,237 miliardi sono destinati al credito di imposta (3,118 in ciascuno dei due anni del biennio 2024-25) e 63 milioni agli oneri relativi alla gestione e al monitoraggio dell'agevolazione.

Con riferimento agli oneri finanziari della norma, la Relazione tecnica non fornisce alcun elemento di valutazione. La norma prevede un tetto di spesa e, in questo caso, è già prevista una procedura di autorizzazione che permette un monitoraggio in tempo reale della spesa e la sua compatibilità con le risorse disponibili.

3.2 *Gli incentivi agli investimenti in ricerca e sviluppo*

I crediti di imposta per gli investimenti in R&S nella forma attualmente in vigore sono stati introdotti dalla legge di bilancio per il 2020⁶⁵, che ha delineato una nuova agevolazione in forma di credito di imposta pari a una percentuale del totale della spesa sostenuta (entro un certo massimale) per investimenti in R&S, transizione ecologica e innovazione tecnologica 4.0 volti a rafforzare la competitività delle imprese. La tabella 7 fornisce un quadro di sintesi dei crediti di imposta in vigore negli ultimi anni⁶⁶.

⁶⁴ Per le imprese di nuova costituzione per valutare il risparmio energetico si dovrà fare riferimento a un consumo medio di natura controfattuale.

⁶⁵ L. 160/2019, art. 1, cc. 198-207.

⁶⁶ Si ricorda inoltre che in Italia i primi crediti di imposta a sostegno della spesa in R&S sono stati introdotti nel 2003 (DL 269/2003). Queste agevolazioni sono state nel tempo progressivamente modificate (riservando particolare attenzione, con il DL 83/2012, alle spese per il personale altamente qualificato), fino all'introduzione del credito – più ampio e completo – in vigore fra il 2015 e il 2019. In particolare, la legge di stabilità per il 2015 aveva istituito un credito di imposta per gli investimenti in R&S per il periodo 2015-19 con aliquota pari al 25 per cento nel biennio 2015-16 (50 per le spese relative al personale e le spese *extra-muros*), portato al 50 per cento nel biennio 2017-18 e nuovamente al 25 per cento nel 2019 (con una maggiorazione al 50 per cento per le spese relative al personale). L'agevolazione era destinata alle imprese residenti su tutto il territorio nazionale (indipendentemente dalla forma giuridica e dal settore di appartenenza) e – a differenza della misura attualmente in vigore – seguiva il criterio della spesa incrementale, ovvero l'aliquota del credito era applicata ogni anno (nel periodo 2015-19) alla differenza positiva fra l'ammontare delle spese per investimenti sostenute nel periodo di imposta di fruizione dell'agevolazione e la media delle medesime spese realizzate nel triennio 2012-14.

Tab. 7 – Il credito d’imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo
(tetto in milioni di euro)

Investimenti agevolati		Legge di bilancio	Legge di bilancio	Legislazione vigente (legge di bilancio 2022)		
		2020 2020 ⁽¹⁾	2021 2021-2022	2023	2024-2025	2026-2031
Ricerca e sviluppo	Aliquota	12%	20%	10%	10%	10%
	Tetto	3,0	4,0	5,0	5,0	5,0
Innovazione tecnologica; <i>design</i> e ideazione estetica	Aliquota	6%	10%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto	1,5	2,0	2,0	2,0	
Transizione ecologica e innovazione digitale 4.0	Aliquota	10%	15%	10%	5%	Non applicabile
	Tetto	1,5	2,0	4,0	4,0	

(1) Dal 2020 al 2023 le imprese delle regioni del Mezzogiorno godono di aliquote agevolate: 40 per cento per le imprese micro e piccole, 35 per cento per quelle medie e 25 per cento per quelle grandi.

Attualmente: 1) per le attività di R&S (ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico) l’aliquota del credito è fissata al 20 per cento della spesa sostenuta dall’impresa per il 2022 (con un limite di spesa pari a 4 milioni) e al 10 per cento per gli anni 2023-2031 (con un tetto di 5 milioni); 2) per le attività di innovazione tecnologica e di *design* e ideazione estetica l’aliquota del credito è fissata al 10 per cento per il 2022 e il 2023, mentre si riduce al 5 per cento nel 2024 e 2025 (con un tetto di spesa sempre pari a 2 milioni); 3) per le attività di transizione ecologica e innovazione digitale 4.0 l’aliquota è del 15 per cento per il 2022 (con un limite di spesa pari a 2 milioni), si riduce al 10 per cento per il 2023 e al 5 per il 2024 e 2025 (con un tetto di spesa innalzato stabilmente a 4 milioni).

Dal confronto tra le stime iniziali dell’impatto finanziario riportato nelle rispettive Relazioni tecniche con i crediti di imposta effettivamente utilizzati nel periodo 2021-23 (tab. 8) emerge una perdita di gettito effettiva su base triennale (2,2 miliardi) lievemente

Tab. 8 – Perdita di gettito connessa con gli incentivi agli investimenti in ricerca e sviluppo
(milioni di euro)

	Riduzione attesa del gettito (RT)	Crediti compensati
2021	227,1	293,8
2022	647,1	748,9
2023	1.067,1	1.122,4
2024	1.177,3	--
2025	1.051,0	--
2026	926,4	--
2027	838,9	--
2028	794,3	--
2029-2032	749,6	--
2033	499,7	--
2037	249,9	--
Totale	10.477,2	--
Totale 2021-23	1.941,3	2.165,1

Fonte: stime di riduzione di gettito riportate nelle Relazioni tecniche e crediti compensati tratti da dati MEF.

superiore alle stime (+11 per cento) con una evoluzione annuale del differenziale decrescente. Con riferimento al 2024, i dati delle compensazioni effettuate nei primi tre mesi rappresentano circa il 50 per cento del totale stimato inizialmente per lo stesso anno confermando un andamento sufficientemente coerente con le stime⁶⁷.

4. Considerazioni generali

Il Superbonus e, in misura minore, gli incentivi alle imprese Transizione 4.0 hanno inciso marcatamente sui conti pubblici degli ultimi anni lasciando anche una pesante eredità sul futuro. I loro effetti finanziari risultano superiori a quelli attesi nelle stime ufficiali per l'intero periodo di validità delle misure. Il DL 39/2024 introduce, tra le altre cose, norme volte ad arginare i costi delle misure nell'anno in corso e nei successivi: per entrambe le agevolazioni vengono richiesti alcuni adempimenti informativi ai fini del monitoraggio *ex ante* e, per il Superbonus, vengono stabilite ulteriori limitazioni, rispetto a quelle introdotte poco più di un anno fa, alla possibilità di ricorrere ai meccanismi dello sconto in fattura e della cessione del credito.

La differenza tra i risultati e le attese è stata macroscopica nel caso del Superbonus e non ha precedenti. Vi hanno contribuito fattori evidenti sin dalla sua introduzione – sebbene difficilmente prevedibili nell'entità degli effetti – legati alle caratteristiche specifiche della misura e altri che sono sopraggiunti come conseguenza di queste.

Tra i primi vi sono: l'elevata percentuale dell'agevolazione, che ha comportato che la spesa incentivata fosse interamente a carico dello Stato eliminando di fatto il contrasto di interessi tra acquirente e fornitore; la fissazione di massimali di spesa agevolabile più elevati rispetto a quelli previsti per altri interventi di incentivo riguardanti gli immobili; l'attrazione nell'ambito della spesa agevolata anche di interventi già incentivati con aliquote inferiori (interventi trainati); la possibilità di fruire dell'agevolazione attraverso lo sconto in fattura e la cessione del credito, che ha allargato la platea dei beneficiari a soggetti incapienti o parzialmente incapienti e a coloro che non avrebbero avuto sufficiente liquidità per iniziare i lavori edilizi. Questi elementi, nel loro insieme, hanno reso il Superbonus un *unicum* tra le agevolazioni e, come tale, una misura i cui effetti finanziari erano particolarmente difficili da prevedere sin dalla sua introduzione. **A fronte di queste caratteristiche e dell'automaticità dell'agevolazione, la norma avrebbe dovuto essere corredata sin dall'inizio da meccanismi di autorizzazione preventiva che avrebbero reso possibile l'inserimento di un tetto di spesa senza ledere i diritti acquisiti dei beneficiari.**

Tra i fattori che sono sopraggiunti e che hanno contribuito ad aumentare la spesa emergono: il progressivo prolungamento della validità della misura da fine 2021 a tutto il

⁶⁷ Con riferimento alle compensazioni effettuate nel primo trimestre in ciascuno dei due anni 2023 e 2024 si osserva una crescita del 9 per cento.

2025 (con aliquota al 110 per cento fino a tutto il 2023); gli effetti annuncio di norme volte a contenere il ricorso all'agevolazione che hanno comportato, a tratti, accelerazioni nelle asseverazioni e nella realizzazione dei lavori; l'aumento dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione come conseguenza, oltre che del generale aumento dei prezzi dei beni energetici, dell'accresciuta domanda di lavori e del venire meno del contrasto di interessi tra acquirente e fornitore; l'emergere di fenomeni fraudolenti essendo il sistema di controlli essenzialmente basato su certificazioni di soggetti privati.

Al 1° marzo, data di pubblicazione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, l'ammontare del Superbonus nel periodo 2020-23 è stato pari a circa 170 miliardi. Dai dati del monitoraggio pubblicati mensilmente da Enea risulta che, al netto dei nuovi investimenti che dovessero essere asseverati da aprile 2024, sottoposti alle limitazioni disposte dal decreto in esame, rimarrebbero da completare investimenti già asseverati in precedenza per circa 5,6 miliardi, che plausibilmente daranno diritto a un'agevolazione nella misura del 70 per cento, come previsto dalla normativa.

Per la restante parte del 2024 e per il 2025, allo stato normativo attuale, tenendo conto delle disposizioni inserite nel decreto in esame, lo sconto in fattura e la cessione del credito saranno ancora possibili solo con riferimento a specifici investimenti nelle zone sismiche (per i quali peraltro è previsto un limite di spesa) e a investimenti per i quali continuano a valere le deroghe previgenti se entro il 30 marzo 2024 risultano avviate le formalità amministrative per la loro realizzazione o risultino iniziati i lavori o sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti o abbiano già sostenuto delle spese per lavori già effettuati. È stato introdotto l'obbligo di fornire informazioni sulle spese già sostenute nel 2024 e su quelle che si intendono sostenere fino a tutto il 2025, che dovrebbero consentire un monitoraggio *ex ante* dell'onere a carico dello Stato. Rimane fino al 2025 la possibilità di usufruire dell'agevolazione sotto forma di detrazione di imposta ad aliquote più contenute. Ciò plausibilmente restringerà nuovamente la platea dei beneficiari a coloro che risultino capienti fiscalmente e che non presentino vincoli di liquidità.

Dall'esperienza del Superbonus occorre trarre insegnamento per il disegno di future agevolazioni.

In primo luogo, **l'aliquota dell'agevolazione dovrebbe essere fissata a un livello tale da incentivare un comportamento ritenuto meritevole senza porre a totale carico dello Stato l'onere della spesa.** L'assenza di compartecipazione alla spesa rende l'agevolazione inefficiente sia per il venire meno del contrasto di interessi – necessario a limitare i comportamenti opportunistici – sia perché accresce il cosiddetto peso morto, ossia la spesa che sarebbe stata comunque sostenuta anche in assenza dell'incentivo, soprattutto per i contribuenti più ricchi. Nella determinazione del livello dell'aliquota occorrerà inoltre tenere conto del recupero del costo iniziale dell'investimento che sarà assicurato nel tempo dal risparmio energetico prodotto dall'efficientamento. Infine, va ricordato che l'incentivo a orientare la spesa privata verso gli interventi che garantiscano un risparmio energetico dipende, più che dal livello assoluto dell'aliquota, dal differenziale rispetto alle

agevolazioni di cui godono le ristrutturazioni ordinarie. In questa prospettiva, la prevista riduzione dal 50 al 36 per cento delle detrazioni ordinarie a partire dal 2025 potrà contribuire a mantenere incentivi adeguati per l'efficientamento energetico con aliquote inferiori.

In secondo luogo, **l'agevolazione dovrebbe essere selettiva con riguardo sia alle attività incentivate sia ai beneficiari.** Relativamente alle prime, l'analisi del Superbonus suggerisce che sarebbe stato possibile condizionare meglio il riconoscimento delle agevolazioni agli interventi che garantiscono il maggior risparmio energetico a parità di risorse impiegate. Questo è un elemento particolarmente rilevante alla luce degli sforzi che dovranno in prospettiva essere realizzati per il raggiungimento dei nuovi obiettivi europei in materia *green*. Sul piano dei beneficiari, la possibilità di optare per lo sconto in fattura e il credito di imposta cedibile è stata riconosciuta alla generalità dei contribuenti anziché limitarla a coloro che avrebbero avuto problemi di capienza fiscale e vincoli di liquidità per anticipare le spese.

Pur con tali accorgimenti, non verrebbe meno il rischio che la misura produca effetti superiori alle attese dato che l'agevolazione è automatica, non essendo sottoposta ad autorizzazioni preventive e pertanto difficile da bloccare a fronte di diritti acquisiti dai beneficiari.

In prospettiva, **andrebbe valutata l'opportunità di sostituire un'agevolazione come quella attuale con un trasferimento monetario (un contributo diretto alla spesa) modulato in base alla condizione economica del nucleo familiare e alla classe energetica dell'edificio, sottoposto ad autorizzazioni preventive e soggetto a un limite di spesa.** Ciò andrebbe affiancato sin da subito da un sistema di monitoraggio che consenta, da un lato, di valutare se la misura risulti efficace rispetto agli obiettivi perseguiti ed eventualmente poterla riorientare e, dall'altro, di verificare l'andamento delle risorse effettivamente impiegate. Il monitoraggio in itinere e la valutazione *ex post* assumono rilevanza per l'aggiornamento degli andamenti tendenziali di agevolazioni già esistenti e per migliorare l'efficacia delle nuove misure.

Per alleviare i vincoli di liquidità dei nuclei familiari meno abbienti andrebbero inoltre valutati strumenti alternativi ai contributi a fondo perduto: forme di prestito agevolato anche attraverso meccanismi che prevedano il rimborso commisurato ai risparmi energetici ottenuti, come, ad esempio, nei contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica di cui al D.Lgs. 102/2014, che potrebbero allargare la platea dei nuclei beneficiari a parità di risorse pubbliche.