

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Dott. Giovanni Spalletta

“Agevolazioni fiscali edilizia, Decreto legge n. 39/2024”

Senato della Repubblica – 6° Commissione Finanze e Tesoro

16 aprile 2024

Premessa

Signor Presidente, Egregi Senatori, ringrazio la 6° Commissione Finanze e Tesoro del Senato per l'invito a contribuire alle discussioni in tema di "agevolazioni fiscali in edilizia" e, in particolare, sulle disposizioni recentemente emanate con il Decreto-legge 29 marzo 2024, n. 39.

Come ho già sottolineato in precedenti occasioni – Audizione presso la Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei Deputati nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia" del 23 Maggio 2023¹; Audizione presso le Commissioni riunite VI Finanze (Camera dei deputati) e VI Finanze e Tesoro (Senato) sugli strumenti di incentivazione fiscale del 2 febbraio 2023² - **si tratta di una materia articolata e in continua evoluzione. Le agevolazioni fiscali in materia edilizia, inoltre, hanno conseguenze di rilievo sia per il raggiungimento di diversi obiettivi di politica economica, sociale e ambientale, di breve e medio-lungo periodo, sia per quanto riguarda i loro impatti sulla finanza pubblica.**

Nella prima parte del mio intervento descriverò il contesto normativo di riferimento, ripercorrendo le principali modifiche introdotte con il Decreto-legge n. 39 del 2024, che hanno rafforzato le misure restrittive già adottate con il Decreto-legge n. 11 del 2023 e con il Decreto-legge n. 212 del 2023.

Nella seconda parte commenterò alcune evidenze del recente andamento del Superbonus, discutendo il ruolo di alcune variabili chiave che potrebbero aver influenzato le dinamiche più recenti.

Mi soffermerò, in conclusione, su alcuni aspetti da tenere in considerazione anche nella prospettiva di un riordino delle agevolazioni fiscali edilizie, in particolare alla luce del nuovo quadro di regolamentazione europea sulla *governance* economica e fiscale.

¹https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/009/046/09_Memoria_Ministero_economia_e_finanze_def.pdf.

² <https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/AUDIZIONE-SUGLI-STRUMENTI-DI-INCENTIVAZIONE-FISCALE-CON-PARTICOLARE-RIFERIMENTO-AI-CREDITI-DI-IMPOSTA-DR.-GIOVANNI-SPALLETTA.pdf>

1. L'evoluzione del quadro normativo

E' utile sottolineare, in via preliminare, che le modifiche introdotte con il Decreto-legge n. 39 del 2024 riguardano principalmente l'agevolazione fiscale edilizia c.d. Superbonus 110 per cento (di seguito "Superbonus"), disciplinata dall'articolo 119 del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), che introduceva una detrazione pari al 110 per cento per le spese relative a specifici interventi di efficientamento energetico (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici) – c.d. "Super Eco Bonus", e una detrazione del 110 per cento per le spese sostenute per realizzare interventi antisismici sugli edifici (anche per la realizzazione di sistemi di monitoraggio strutturale continuo a fini antisismici) – c.d. "Super Sisma Bonus". Mi soffermerò, quindi, sulla più recente evoluzione normativa relativa al Superbonus.

La disciplina del Superbonus è intervenuta per rendere maggiormente efficace la normativa in vigore riferita alle agevolazioni fiscali ecobonus e sismabonus, previsti rispettivamente dall'articolo 14 e dall'articolo 16 del Decreto-legge n. 63 del 2013, attraverso l'innalzamento dell'aliquota di detrazione e la previsione della possibilità di fruire dell'agevolazione optando per la cessione del credito o per lo sconto in fattura.

Per la ricostruzione dettagliata delle numerose agevolazioni fiscali edilizie presenti nel nostro ordinamento rinvio al mio precedente intervento presso la Commissione Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia" in data 23 maggio 2023.

Nel corso degli ultimi anni le agevolazioni fiscali in materia edilizia e per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti hanno registrato un'applicazione sempre più diffusa nel nostro Paese grazie all'introduzione di incentivi particolarmente favorevoli per i contribuenti.

Determinante, nell'ambito della disciplina del Superbonus, è stata la possibilità riconosciuta ai contribuenti dall'articolo 121, comma 1, del Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) di optare, in luogo dell'utilizzo diretto della detrazione spettante, per la cessione del credito o per lo sconto in fattura.

È importante sottolineare che la possibilità di cedere il credito ha rappresentato una novità nelle modalità di fruizione delle agevolazioni fiscali rispetto a quelle usualmente utilizzate, **contribuendo in modo rilevante a favorire una propensione ad aderire sempre maggiore da parte dei beneficiari, oltre che a sostenere un crescente interesse da parte sia degli operatori del settore delle costruzioni sia degli intermediari finanziari.**

Nel dettaglio, si ricorda che l'art. 121 del Decreto-legge n. 34 del 2020 ha introdotto la facoltà per il contribuente di optare per:

a) **un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto anticipato dal fornitore dei beni e servizi relativi agli interventi agevolati.** Il fornitore poteva recuperare il contributo anticipato sotto forma di credito d'imposta di importo pari alla detrazione spettante o, nel caso di sconto "parziale", pari all'importo della medesima detrazione ridotta proporzionalmente. Questo credito era cedibile ad altri soggetti, inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari, i quali potevano effettuare tre ulteriori cessioni solo a favore di: i) banche e intermediari finanziari; ii) società appartenenti a un gruppo bancario; iii) imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia.

b) **la cessione di un credito d'imposta ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari,** che potevano effettuare tre ulteriori cessioni solo a favore di soggetti qualificati quali banche e intermediari finanziari, società appartenenti a un gruppo bancario, imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia.

Come rilevato in precedenti occasioni, anche da diversi osservatori istituzionali, l'applicazione estesa dei meccanismi dello sconto in fattura e della cessione del credito ha generato criticità legate, da un lato, all'utilizzo fraudolento delle agevolazioni fiscali e, dall'altro lato, alla sostenibilità finanziaria degli incentivi stessi, **che ha reso necessaria l'emanazione di provvedimenti normativi che ne hanno ristretto l'ambito applicativo.**

Tra le prime disposizioni normative restrittive adottate si ricorda l'art. 9 del Decreto-legge n. 176 del 2022 con il quale, per l'anno 2023, è stata ridotta dal 110 al 90 per cento la percentuale di detrazione del Superbonus per gli interventi realizzati nel 2023 dai condomini, dalle persone

fisiche su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, anche se posseduti da un unico proprietario, e dagli enti del terzo settore.

Questo intervento si innestava in un contesto nel quale, prorogando la fruizione del superbonus per gli interventi realizzati fino al 2025, al fine di assicurare una progressiva convergenza delle aliquote a quelle in vigore per gli interventi di riqualificazione energetica si fissavano le percentuali di detrazione in misura decrescente nel tempo, in base all'anno in cui la spesa veniva sostenuta; in particolare, erano state stabilite le seguenti percentuali: 110 per cento (anno 2022); 90 per cento (anno 2023); 70 per cento (anno 2024); 65 per cento (anno 2025).

Con l'articolo 2 del Decreto-legge n. 11/2023 è stato previsto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della disposizione (17 febbraio 2023), il divieto generalizzato di esercizio delle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti in luogo delle detrazioni spettanti per la realizzazione degli interventi elencati nell'articolo 121, comma 2, del Decreto-legge n. 34/2020.

Al fine di tutelare il legittimo affidamento dei beneficiari della misura che avevano già avviato i lavori e/o le formalità amministrative per la relativa realizzazione, è stato previsto, tuttavia, che il divieto non si applicava alle opzioni relative alle spese sostenute per gli interventi per i quali, in data antecedente al 17 febbraio 2023, risultassero già avviate le suddette formalità amministrative, ovvero fossero stati già avviati i lavori o fosse stato stipulato un accordo vincolante tra le parti in relazione agli interventi di edilizia libera attuabili senza formalità.

Il divieto di esercizio delle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti in luogo delle detrazioni spettanti non si applicava inoltre ai nuovi interventi:

- volti a superare ed eliminare barriere architettoniche (art. 119-ter Decreto-legge n. 34/2020);
- volti a demolire e ricostruire gli edifici nelle zone sismiche 1-2-3 compresi in piani di recupero di patrimoni edilizi o riqualificazione urbana che risultassero approvati dalle amministrazioni comunali alla data del 17 febbraio 2023;

- realizzati da IACP, cooperative di abitazione a proprietà indivisa ed enti del Terzo settore;
- effettuati in relazione a immobili danneggiati dagli eventi sismici (art. 119, co. 8-ter, primo periodo, Decreto-legge n. 34 del 2020), e dagli eventi meteorologici verificatisi a partire dal 15 settembre 2022 nella regione Marche.

La presenza di un'ampia serie di deroghe al divieto di esercizio delle opzioni per lo sconto in fattura o per la cessione dei crediti contenute nel Decreto-legge n. 11 n. 2023 ha richiesto un intervento normativo successivo per limitare l'utilizzo delle agevolazioni fiscali riconducibili al Superbonus. In particolare, l'esclusione degli effetti del blocco delle cessioni del credito e dello sconto in fattura per le spese sostenute in relazione agli immobili situati nei comuni delle zone sismiche 1, 2 e 3 compresi in piani di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione urbana che al 17 febbraio 2023 risultavano approvati dalle amministrazioni comunali ha fatto sì che, **nel corso del 2023, si sia potuto continuare a beneficiare della cessione del credito e dello sconto in fattura in larga parte del territorio nazionale.**

Con il Decreto-legge 29 dicembre 2023, n. 212, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2024, n. 17, **la disciplina in materia di cessione dei crediti fiscali è stata ulteriormente limitata nel suo ambito applicativo eliminando alcune delle deroghe al blocco delle cessioni.** In particolare, l'articolo 2 del Decreto-legge n. 212 del 2023 ha esteso il divieto dell'esercizio dell'opzione per lo sconto in fattura e per la cessione del credito anche agli interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici nelle zone sismiche 1-2-3 compresi in piani di recupero di patrimoni edilizi o riqualificazione urbana. La deroga continuava ad applicarsi, tuttavia, a un numero limitato di casi riferiti agli edifici danneggiati nei comuni per i quali era stato dichiarato lo stato di emergenza a far data dal 1 aprile 2009 (c.d. "comuni all'interno dei crateri").

Per evitare comportamenti elusivi e ridurre il numero di beneficiari dell'agevolazione, inoltre, l'articolo 3 del Decreto legge n. 212 del 2023 **ha ristretto l'ambito di operatività della**

deroga al blocco delle opzioni riguardante gli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche, agli interventi effettuati dai condomini e/o realizzati dalle persone fisiche, aventi un reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro, su edifici unifamiliari o unità abitative site in edifici plurifamiliari.

In entrambi i casi, comunque, le deroghe previgenti continuavano ad applicarsi per gli interventi per i quali, in data antecedente al 30 dicembre 2023, risultassero avviate le formalità amministrative per la loro realizzazione, ovvero, per gli interventi di edilizia libera, risultassero iniziati i lavori o fosse stato stipulato un accordo vincolante tra le parti.

A tutela dei beneficiari che avevano già avviato gli interventi, il Decreto-legge n. 212 del 2023 ha previsto altresì che le detrazioni per le quali è stata esercitata l'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura con riferimento a stati di avanzamento dei lavori effettuati fino al 31 dicembre 2023 non siano oggetto di recupero in caso di mancata ultimazione degli interventi, ancorché tale circostanza comporti il mancato soddisfacimento del requisito del miglioramento di due classi energetiche.

Con il **Decreto-legge n. 39 del 2024 il legislatore è da ultimo intervenuto sulla disciplina in materia di cessione dei crediti fiscali**, già oggetto di restrizioni ad opera dell'art. 2 del Decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, al fine di limitare ancora l'esercizio delle opzioni dello sconto in fattura e della cessione dei crediti. Queste disposizioni consolidano e rafforzano la strategia di limitazione progressiva dell'ambito oggettivo e soggettivo del Superbonus avviata già dallo scorso anno, **intervenendo mediante ulteriori restrizioni all'esercizio dell'opzione per lo sconto in fattura e la cessione dei crediti.**

In particolare, l'articolo 1, commi 1 e 4, del Decreto-legge n. 39 del 2024 dispone l'eliminazione delle deroghe al blocco dello sconto in fattura e della cessione del credito che risultano ancora in vigore. Sono rimosse, quindi, le deroghe relative a: interventi di superamento ed eliminazione di barriere architettoniche; interventi realizzati da IACP, cooperative di abitazione a proprietà indivisa ed enti del Terzo settore; interventi effettuati in relazione a immobili danneggiati dagli eventi sismici e dagli eventi meteorologici.

Al fine di preservare i beneficiari della misura che avevano già avviato i lavori e/o le formalità amministrative è stato previsto, tuttavia, che le deroghe previgenti continuano ad applicarsi per gli interventi per i quali, in data antecedente al 30 marzo 2024, risultino avviate le formalità amministrative per la loro realizzazione, ovvero, per gli interventi di edilizia libera, risultino iniziati i lavori o sia stato stipulato un accordo vincolante tra le parti.

Inoltre, per continuare ad agevolare gli interventi per gli immobili danneggiati dagli eventi sismici nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria il 6 aprile 2009 e il 24 agosto 2016, è stata inserita una disposizione che consente la deroga al blocco dell'esercizio delle opzioni per gli interventi agevolati con il Superbonus ed aventi ad oggetto tali immobili.

Tale deroga trova applicazione nel limite di 400 milioni di euro per l'anno 2024, di cui 70 milioni di euro da destinare per gli interventi su immobili interessati dagli eventi sismici del 6 aprile 2009.

In aggiunta, per evitare l'avvio di nuovi lavori relativi agli interventi per i quali, a legislazione vigente, non si applica il blocco dello sconto in fattura e la cessione del credito in quanto le relative formalità sono state espletate in data antecedente al 17 febbraio 2023 (data di entrata in vigore del Decreto legge n. 11/2023), **non sono più consentite deroghe per i casi in cui alla data del 30 marzo 2024 non risulti essere stata sostenuta alcuna spesa, documentata da fattura, per lavori già effettuati.**

Per effetto delle ultime misure restrittive le norme in materia di cessione dei crediti fiscali e per lo sconto in fattura rimangono in vigore solo per gli interventi agevolati con il Superbonus ed aventi a oggetto gli immobili danneggiati dagli eventi sismici verificatisi nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria il 6 aprile 2009 e a far data dal 24 agosto 2016, nonché ai lavori che risultano già avviati alla data di entrata in vigore dei decreti legge che hanno introdotto le restrizioni.

2. Considerazioni sulla recente dinamica del Superbonus

Prima di commentare alcune evidenze sulla dinamica del Superbonus osservata tra la fine del 2023 e il primo trimestre del 2024, è utile evidenziare che la possibilità per i beneficiari del Superbonus **di cedere il credito e di avvalersi del meccanismo dello sconto in fattura**

per le spese effettuate ai sensi dell'art. 121 del Decreto-legge n. 34 del 2020 ha reso l'agevolazione particolarmente vantaggiosa, tenuto conto che si consentiva ai beneficiari di non anticipare la liquidità necessaria a sostenere i lavori di ristrutturazione. La quasi totalità dei beneficiari ha utilizzato le suddette modalità di fruizione e ha preferito quindi non anticipare le spese e non portarle in detrazione dall'Irpef a partire dall'anno successivo.

Sulla base dei dati a disposizione del Dipartimento delle Finanze risulta infatti che le detrazioni IRPEF per il Superbonus sono risultate nell'anno di imposta 2022 pari a circa il 4% del totale del costo annuo della misura (i dati relativi all'anno di imposta 2023 saranno disponibili ad aprile 2025), mentre il 96% del beneficio è riconducibile alle componenti di spesa (sconto in fattura e cessione del credito).

Alla luce di quanto sopra indicato, le fonti informative per effettuare il monitoraggio del Superbonus sono due:

- i dati sulle comunicazioni delle prime cessioni che il beneficiario inserisce sulla piattaforma dell'Agenzia delle Entrate;
- i dati relativi alle asseverazioni degli investimenti per il superbonus riportati nel Report che Enea pubblica mensilmente sul proprio sito.

Sulla base degli ultimi dati forniti dall'Agenzia delle Entrate aggiornati alla data del 4 aprile 2024, termine ultimo per inviare la comunicazione relativa all'opzione per la cessione del credito e/o per lo sconto in fattura in alternativa alla fruizione diretta del Superbonus per l'anno 2023, **l'ammontare complessivo dei crediti ceduti/scontati, cosiddette "prime cessioni", per il Superbonus è di 160,5 miliardi di euro.** È importante tenere presente, tuttavia, che tale importo comprende anche i crediti che sono stati annullati dagli utenti e/o sequestrati dall'Autorità Giudiziaria e, pertanto, dovrà essere ridotto per tener conto di queste circostanze.

Al fine di valutare la dinamica del Superbonus a partire dalla sua introduzione, risultano particolarmente utili i dati pubblicati ogni mese dall'ENEA riguardanti le spese effettuate **per la componente "Super Ecobonus" fino al 31 marzo 2024.** È bene ricordare che anche in questo caso i dati di monitoraggio riportati nel portale Enea per il primo trimestre del 2024

si riferiscono a spese effettuate nel 2023, dato che il tecnico che assevera i lavori dispone di 90 giorni per inserire le informazioni sul portale.

La percentuale di lavori completati è finora pari al 95,2%; ne consegue che circa il 5% dei lavori verrà probabilmente completata nel 2024 con l'aliquota ridotta del 70%.

Dall'analisi dei dati riportati nei report Enea dei primi tre mesi del 2024 e riferiti agli andamenti di investimenti e agevolazioni relativi agli ultimi mesi del 2023 **emerge ancora un'accelerazione sostenuta degli investimenti agevolati che conferma la tendenza già registrata nei Report Enea pubblicati negli ultimi tre mesi del 2023.**

Si ricorda che, tenuto conto che i beneficiari possono comunicare ad Enea le asseverazioni dei lavori effettuati entro i tre mesi successivi, la ricostruzione delle spese e agevolazioni sostenute nel corso del 2023 deve considerare gli investimenti riportati nei report Enea prodotti nel **periodo tra aprile 2023 e marzo 2024**. In questo periodo si è registrata **una dinamica eccezionale**, soprattutto nel semestre che va da **ottobre 2023 a marzo 2024**: infatti, **sono state registrate maggiori agevolazioni per lavori conclusi solo per "Super Ecobonus" pari a 42 miliardi di euro.**

*Nel dettaglio, tra **ottobre e dicembre 2023** sono stati **registrati circa 20 miliardi di euro di maggiori agevolazioni per lavori conclusi** a fronte di circa 12,5 miliardi di euro di maggiori agevolazioni osservate nello stesso periodo del 2022. Tra **gennaio e marzo 2024**, inoltre, si sono registrati circa **22 miliardi di maggiori agevolazioni per lavori conclusi**, superiori rispetto a circa 12,6 miliardi di euro di maggiori agevolazioni osservate nel primo trimestre del 2023.*

L'eccezionalità del dato registrato nel corso dell'ultimo trimestre del 2023 è confermata anche dalle informazioni della banca dati della Fatturazione Elettronica per il settore delle costruzioni edili. Nell'ultimo trimestre del 2023, infatti, si è registrata una crescita degli importi delle fatturazioni elettroniche rispetto allo stesso periodo del 2022 pari a circa +26%. La variazione osservata tra l'ultimo trimestre del 2022 rispetto allo stesso periodo del 2021 è stata inferiore di oltre tre volte e pari a circa 6%.

La crescita eccezionale degli interventi registrata nell'ultimo trimestre del 2023, e proseguita nel primo trimestre del 2024, è presumibilmente riconducibile alla concomitanza di diversi fattori.

Una prima causa può essere legata alla circostanza che alla fine del 2023 sono stati comunicati all'Enea lavori avviati e/o conclusi, agevolati ancora al 110 per cento, che hanno usufruito di deroghe rispetto all'applicazione delle misure restrittive adottate nel 2022, che prevedevano aliquote meno generose.

Si tratta presumibilmente di interventi rispetto ai quali le formalità per accedere all'agevolazione al 110 per cento erano state completate entro il 31 dicembre 2022, beneficiando della deroga concessa con l'art. 9 del Decreto-legge n. 176 n. 2022, **con lavori effettivamente avviati nella seconda metà del 2023, tenuto conto della tempistica necessaria per svolgere le operazioni di valutazione e contrattualizzazione delle cessioni dei crediti.**

Si ricorda, infatti, che con l'articolo 9 del Decreto-legge n. 176 del 2022, **si manteneva la detrazione al 110 per cento per gli interventi per i quali venivano assolte le formalità urbanistiche anche nella settimana successiva all'entrata in vigore del Decreto-legge (quindi fino al 25 novembre 2022).** Inoltre, **la Legge di Bilancio per il 2023, a seguito di un emendamento parlamentare, estendeva la deroga del mantenimento della detrazione al 110 per cento anche ai condomini nei quali entro il 18 novembre 2022 era stata adottata la delibera assembleare di approvazione dell'esecuzione dei lavori, purché avessero avviato il procedimento edilizio entro il 31/12/2022.**

Di conseguenza, i soggetti che rientravano nell'ambito delle deroghe concesse dal Decreto-legge n. 176 del 2022 e dalla legge di bilancio per il 2023 potevano continuare a beneficiare della detrazione al 110 per cento nel 2023. **Se si considera la presenza di un disallineamento temporale tra la presentazione della CILAS a fine 2022 ai Comuni (informazione a disposizione solo degli enti locali) e l'avvio degli interventi agevolati è presumibile che larga parte della dinamica osservata alla fine del 2023 sia riferita agli interventi che hanno beneficiato della deroga di cui sopra.**

E' utile rilevare - secondo quanto riportato dalla Confederazione dell'Industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa Privata (Confimi industria) in sede di Audizione presso la Commissione Finanze della Camera - **che nel 2023 i tempi per le operazioni di valutazione e**

contrattualizzazione delle cessioni dei crediti sono aumentati notevolmente fino a raggiungere i 210 giorni, rispetto al dato del 2021 quando erano pari a 60 giorni³.

Pertanto, tra i numerosi interventi avviati nella seconda metà del 2023 rientrano probabilmente quelli che hanno beneficiato delle deroghe concesse dal Decreto- legge n. 176 del 2022 e dalla legge di bilancio per il 2023.

È presumibile che gli **interventi** interessati dalle deroghe concesse dal Decreto-legge n. 176 del 2022 e dalla legge di bilancio per il 2023, inoltre, **abbiano beneficiato anche della concomitante ripresa della propensione ad acquistare i crediti di imposta da parte degli istituti bancari e postali.** Infatti, le disposizioni contenute nell'art. 121, comma 6, del D.L. n. 34 del 2020 avevano bloccato, in caso di detrazione non spettante, l'acquisto dei suddetti crediti, ponendo a carico dei fornitori e dei cessionari dei crediti d'imposta una responsabilità solidale per il recupero dei relativi importi da parte dell'Amministrazione finanziaria. Tale circostanza, in una fase in cui erano emersi comportamenti illeciti da parte di taluni beneficiari, aveva indotto gli istituti di credito a sospendere l'acquisto dei crediti d'imposta derivanti da Superbonus.

Con l'art. 33-ter del Decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, e da ultimo, con l'art. 2 del Decreto-legge n. 11 del 2023, è stata limitata la responsabilità dei cessionari soltanto ai casi di dolo o di comportamento particolarmente negligente da parte degli stessi. **A seguito dell'approvazione di tali provvedimenti** sono stati rimessi in circolazione i crediti e si è verificato **contestualmente un aumento significativo delle adesioni alla misura agevolativa da parte di soggetti che, di fatto, erano rimasti esclusi dal beneficio.**

Un **altro fattore esplicativo della dinamica eccezionale registrata dal Superbonus a fine 2023 e nei primi tre mesi del 2024** può essere collegato **all'effetto di annuncio della definitiva limitazione dell'agevolazione avvenuto in concomitanza con la Legge di Bilancio per il 2024, quando sono state fornite indicazioni restrittive univoche al mercato.** In questa fase, infatti, gli operatori economici hanno probabilmente incorporato

³ Per maggiori dettagli si veda l'Audizione Confimi Industria nell'ambito delle Audizioni informali, in videoconferenza, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 889, di conversione in legge del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

l'effetto annuncio attraverso un'accelerazione di rilievo della rendicontazione degli interventi realizzati per beneficiare dell'agevolazione del 110 per cento. Nel mese di dicembre del 2023, secondo il Report di Enea, si è osservato un incremento delle agevolazioni per lavori conclusi pari a circa **10,6 miliardi di euro**, quasi il doppio di quanto registrato nel mese di dicembre del 2022.

Osservando i dati aggregati della Fatturazione Elettronica, infatti, si nota un aumento significativo degli importi riconducibili al settore delle costruzioni edilizie per il mese di dicembre 2023, con una variazione superiore al 44% rispetto a quanto osservato a dicembre 2022.

Si noti, inoltre, che il settore delle costruzioni ha risposto tempestivamente all'annuncio di mancata proroga dell'agevolazione del 110 per cento, mediante un aggiustamento dell'offerta. Secondo i recenti dati sulla dinamica delle imprese nel settore delle costruzioni forniti dall'Indagine Sole24Ore-Infocamere (febbraio 2024), infatti, il numero di nuove imprese costituite a partire da settembre 2020 nel settore delle costruzioni – pari a circa 10 mila imprese – è stato riassorbito a fine 2023, quando lo stesso numero di imprese ha cessato attività. Sebbene tale dinamica vada considerata con cautela, vista la concomitante presenza di altri fattori di rilievo osservati durante il periodo come l'inflazione che hanno un impatto potenziale sulla dinamica di impresa, si tratta di evidenza indiretta a supporto del fatto che il settore delle costruzioni si è adeguato in modo tempestivo alla crescente domanda ("demand-driven supply") di lavori beneficiari dell'agevolazione al 110 per cento. L'offerta in eccesso è stata riassorbita alla fine del 2023 quando, probabilmente, sono state fornite informazioni di ulteriore limitazione dell'agevolazione al 110 per cento.

Più in generale, le variazioni significative nel numero di domande di agevolazione osservate in prossimità delle principali modifiche normative sembrano confermare l'importanza degli effetti di annuncio legati al riconoscimento di proroghe e di modifica delle misure sulle scelte dei soggetti interessati.

3. Osservazioni conclusive

In conclusione, come più volte sottolineato dal Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze, e come ho avuto modo di rilevare anche nei miei precedenti interventi presso questa Commissione, **l'agevolazione edilizia c.d. Superbonus ha generato un elevato grado di**

complessità nel nostro ordinamento, in termini di gestione degli incentivi edilizi e del loro impatto sui saldi di finanza pubblica, a causa di una serie di aspetti tra i quali rientrano: le significative risorse assorbite (e che saranno assorbite nei prossimi anni), le problematiche collegate alla cedibilità dei crediti, gli ampi fenomeni di abuso emersi nella seconda metà del 2021 e, non da ultimo, le conseguenze degli effetti di annuncio delle modifiche normative.

Va tenuto conto, inoltre, che **il design della misura**, combinando aliquote eccessivamente generose – ben superiori rispetto a quelle presenti negli altri Paesi europei – con la possibilità di cedere il credito senza di fatto sostenere alcuna anticipazione finanziaria delle spese per i lavori di riqualificazione, **in assenza di una preventiva procedura di autorizzazione che caratterizza altri crediti di imposta (ad esempio quelli previsti per Industria 5.0), è alla base di difficoltà oggettive e non superabili di monitoraggio in itinere.**

Nei principali Paesi europei, infatti, le aliquote di agevolazione sono inferiori rispetto a quella prevista inizialmente dal Superbonus e, in aggiunta, esistono limitazioni per quanto riguarda l'ammontare massimo di spesa per usufruire dei benefici fiscali. Ad esempio, le aliquote di agevolazione vanno da un minimo del 20% in Germania a un massimo del 60% (Spagna) e 70% (Francia) variabili a seconda del tipo di intervento; in tutti i casi, comunque, sono previsti massimali di spesa e/o di importo delle detrazioni.

Nei fatti, è stato possibile tracciare l'effettiva dinamica degli interventi agevolati solamente a consuntivo a seguito della pubblicazione dei dati di monitoraggio messi a disposizione da Enea e dall'Agenzia delle Entrate. È fuori di dubbio, quindi, **che misure agevolative automatiche e senza preventiva autorizzazione non sono più compatibili con il nuovo quadro di finanza pubblica a seguito delle nuove regole di governance economica europea.**

La disciplina del Superbonus, nella sua tecnicità, si è resa sempre più complessa e difficoltosa da applicare e ha richiesto un'articolazione di interventi funzionali sia a migliorare il disegno degli incentivi sia a neutralizzare eventuali distorsioni ed abusi. Le misure restrittive adottate, già a partire dal Decreto-legge n.11 del 2023 e da ultimo con il Decreto-Legge n.39 del 2024, **sono state necessarie per porre limiti all'utilizzo del Superbonus e per arginare i comportamenti opportunistici con conseguenti effetti di**

rilievo sulla finanza pubblica. Gli effetti limitativi delle disposizioni restrittive si sono probabilmente manifestati con qualche periodo di ritardo per una serie di fattori concomitanti tra i quali rientrano le deroghe concesse per salvaguardare gli interessi dei cittadini, il disallineamento temporale tra adempimento delle formalità amministrative e avvio dei lavori, le tempistiche dovute alle procedure di acquisizione e/o cessione dei crediti. D'altra parte, la previsione di deroghe rispetto all'immediata applicazione delle misure restrittive sopra citate si è resa necessaria per rispondere all'esigenza di tutela nei confronti di cittadini che avevano intrapreso delle azioni concrete, avendo anche fronteggiato dei costi iniziali, e che dunque nutrivano legittime aspettative.

Alla luce di quanto esposto, gli obiettivi di efficientamento energetico fissati a livello globale ed europeo, così come la necessità di migliorare il grado di rischio sismico del patrimonio immobiliare nazionale, che sono stati perseguiti anche con le misure agevolative in discussione, devono tenere conto degli obiettivi di sostenibilità finanziaria nel medio-lungo periodo e della riduzione del debito pubblico sia nelle fasi congiunturali sia in un'ottica strutturale.

Sotto il profilo strutturale, in particolare, ritengo che una **complessiva razionalizzazione della normativa in materia di agevolazioni edilizie**, con particolare riferimento a quelle in scadenza al 31 dicembre 2024, e una ridefinizione delle misure di incentivazione non possano prescindere da due considerazioni frutto della recente esperienza.

In primo luogo, gli incentivi fiscali devono essere congegnati evitando aliquote eccessivamente generose, e prevedendo limitazioni più stringenti nei massimali di spesa, al fine di ridurre comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari ed effetti dirompenti difficilmente prevedibili *ex ante*.

In secondo luogo, come più volte indicato dal Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze, la trasformazione dei crediti di imposta in contributi diretti di spesa soggetti a procedure di autorizzazione preventiva per accedere ai benefici appare oggi raccomandabile per raggiungere il duplice obiettivo di fornire informazioni preventive di monitoraggio della

spesa all'Amministrazione competente e di acquisire tempestivamente i dati sull'andamento degli effetti delle medesime misure sotto i profili di impatto sulla finanza pubblica.