

---

**AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA  
E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE - ENEA**

*“Superbonus”* previsto dal Decreto Rilancio e criticità connesse alla sua applicazione

Audizione  
Direttore del Dipartimento Unità per l'Efficienza Energetica  
Ing. Ilaria Bertini

Commissione Parlamentare di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria  
Roma, 7 Ottobre 2020

*Onorevole Presidente, Onorevoli Parlamentari,*

si ringrazia per l'invito a rappresentare in questa sede istituzionale il contributo che l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile – ENEA - può fornire all'espressione dei pareri da parte della competente Commissione Parlamentare nell'ambito dell'esame del tema “*Superbonus*” previsto dal Decreto Rilancio e criticità connesse alla sua applicazione.

L'Agenzia, che opera nei settori dell'energia, dell'ambiente e dello sviluppo economico sostenibile finalizzata alla ricerca, all'innovazione tecnologica e alla prestazione di servizi avanzati verso le imprese, la pubblica amministrazione e i cittadini, al fine di contribuire alla competitività e allo sviluppo sostenibile del Sistema Italia, come previsto dal decreto legislativo n. 115/2008 *Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE* svolge anche le funzioni di **Agenzia nazionale per l'Efficienza Energetica**, riferimento nazionale nei confronti della pubblica amministrazione, dei cittadini, delle imprese e del territorio, che rende disponibili metodologie e soluzioni innovative e attività di supporto tecnico-scientifico per l'uso efficiente dell'energia, la riduzione dei consumi energetici e l'ottimizzazione dei processi.

Le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente sono state introdotte, a partire dal 1° gennaio 2007, dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007). La misura consiste nel consentire al contribuente beneficiario di portare in detrazione dalle imposte (IRPEF o IRES), in un certo numero di rate di pari importo, una percentuale delle spese sostenute ed effettivamente rimaste a suo carico per interventi di riqualificazione energetica effettuati su immobili di qualsiasi categoria catastale posseduti o detenuti.

Nel tempo, la misura originaria, con vari provvedimenti legislativi<sup>1</sup>, ha subito modifiche e cioè sono stati cambiati e ampliati:

- le rate di detrazioni (3, 5 e adesso 10 anni);
- le aliquote di detrazione inizialmente del 55%, oggi variano dal 50% all'85%, grazie all'accoppiamento con gli interventi per la riduzione del rischio sismico, “Sismabonus” (introdotto dalla legge finanziaria 2018);
- il tipo di interventi ammessi;
- i meccanismi di finanziamento degli interventi (finanziamento diretto, la locazione finanziaria, cessione del credito inizialmente prevista solo per i soggetti incapienti e per interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali, poi estesa a tutti gli interventi e per tutti i contribuenti e infine lo sconto in fattura).

La misura, nel tempo, si è dimostrata virtuosa e ha consentito di aiutare il settore dell'edilizia, in

---

<sup>1</sup> Meccanismi di agevolazione fiscale vigenti: “**Bonus casa**” relativamente agli interventi edilizi e/o tecnologici che comportano risparmio energetico e/o utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ai sensi dell'art. 16 bis del DPR 917/86; “**Ecobonus**” riguarda gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti; “**Bonus Facciate**” novità introdotta dalla recente Legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (Legge di Bilancio 2020), per interventi di recupero o restauro delle facciate esterne degli edifici ubicati nelle zone A e B.

crisi negli ultimi anni. Ha creato, infatti, **lavoro nell'intera filiera, sia nei settori industriali dei materiali da costruzione e degli impianti** (in particolare materiali isolanti, intonaci, infissi, generatori di calore, pompe di calore, componenti impiantistici, etc..) **nei quali l'Italia vanta delle eccellenze, sia nei settori professionali e commerciali e in ultimo, non per importanza, nel settore delle imprese artigiane che hanno eseguito i lavori e curati i rapporti con i beneficiari finali.** A motivo di ciò la misura, non strutturale, è stata continuamente prorogata da tutti i governi che si sono succeduti.

Sull'impatto nel settore produttivo, oltre agli interventi di riqualificazione energetica, **occorre considerare anche le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente ex art.16 bis del D.P.R. n. 917/86 Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi.**

Stime recenti valutano che, nel complesso, gli investimenti attivati sia dal recupero edilizio sia dalla riqualificazione energetica abbiano assorbito **una media di circa 250.000 occupati nel periodo 2011-2018, oltre 370.000 tenendo conto anche dell'indotto.** Il dato è significativo anche alla luce del fatto che negli ultimi dieci anni il settore delle costruzioni ha fatto registrare una perdita di circa 530.000 occupati (fonte: CRESME).

Da tali stime è possibile ricavare che, mediamente, **un investimento di 200.000 euro è in grado di assorbire due occupati diretti e uno nell'indotto.** Sulla base di tale rapporto è stata ricavata la tabella sotto riportata<sup>1</sup> che dall'avvio del meccanismo nel 2007, gli oltre 3 miliardi di investimenti attivati ogni anno, in media, hanno occupato oltre 31.000 addetti diretti e circa 16.000 nell'indotto.

## **Superbonus al 110%**

Il legislatore è intervenuto con la legge 17 luglio 2020, n. 77, che ha convertito con modifiche il decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, noto anche come "Decreto Rilancio", e in materia di efficienza energetica con l'art. 119 è stata introdotta la misura del *Superbonus al 110%*.

La misura è direttamente riconducibile alle detrazioni fiscali per riqualificazione energetica (Ecobonus) in relazione alle norme e ai meccanismi procedurali; tuttavia, a differenza delle detrazioni tradizionali già esistenti, si riconosce un'aliquota di detrazione maggiorata del 110%, che viene ripartita in 5 quote annuali di pari importo in luogo dei 10 anni.

L'incremento della percentuale di detrazione (ovvero dal 50 o 65% al 110%) e il dimezzamento della durata dell'agevolazione fiscale (da 10 a 5 anni), hanno ridotto la capacità di assorbire la spesa da parte del soggetto. Al fine di superare questa difficoltà, la conversione in legge ha facilitato il meccanismo della cessione del credito e dello sconto in fattura, consentendo di cedere il credito anche ad istituti di credito ed intermediari finanziari ed eliminando il numero massimo di cessioni successive.

Gli interventi del *Superbonus* possono essere raggruppati in due macrocategorie, ovvero "trainanti", di cui al comma 1 dell'art.119, e interventi "trainati", di cui al comma 2 del medesimo articolo. I primi sono quegli interventi che consentono l'accesso diretto alla misura del 110%, mentre i secondi possono essere agevolati solo se realizzati congiuntamente ad almeno uno degli interventi trainanti (con alcune eccezioni che sono indicate al comma 2 dell'art. 119).

L'ammissibilità degli interventi "trainanti" e "trainati" è subordinata a due elementi vincolanti, ovvero:

- il rispetto dei requisiti minimi previsti così come indicato al comma 3, il quale a sua volta

rimanda al comma 3-ter del decreto legge 63/2013;

- il miglioramento di almeno due classi energetiche, o, se ciò non sia possibile, il conseguimento della classe energetica più alta, da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica APE.

I commi 13-lettera a), e 13 bis dell'art. 119 del "Decreto rilancio" prevedono che, *"ai fini della detrazione del 110 per cento, ....., e dell'opzione per la cessione o per lo sconto di cui all'articolo 121"* per gli interventi di efficienza energetica di cui ai commi 1, 2 del suddetto art. 119 i tecnici abilitati debbono trasmettere ad ENEA l'asseverazione attestante il rispetto dei requisiti tecnici e la corrispondente congruità delle spese sostenute in relazione agli interventi agevolati.

L'asseverazione deve essere trasmessa a conclusione dei lavori e, se del caso, fino a due volte in corso d'opera quando i lavori sono realizzati rispettivamente per almeno il 30% per la prima e per almeno il 60% per la seconda rispetto a quanto previsto in progetto.

Le modalità della trasmissione al realizzando sito WEB dell'ENEA avviene secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 03 agosto 2020 che regola anche le modalità di esecuzione dei controlli affidati ad ENEA, in armonia con quanto già previsto dal Decreto dello Sviluppo Economico 11 maggio 2018 per i controlli sugli interventi di efficienza energetica che fruiscono dell'Ecobonus (ex legge 296/2006 e D.L. 63/2013 e successive modificazioni).

L'ENEA, in continuità con quanto già svolto nel passato fin dall'istituzione dell'Ecobonus e in aggiunta agli incarichi previsti dai provvedimenti di legge, fornisce supporto alla diffusione della misura attraverso un portale informativo, un servizio di risposta a quesiti personalizzati attraverso una casella di posta elettronica e mette a disposizione personale qualificato a seminari e convegni organizzati dalle associazioni di categoria, enti locali e istituzioni centrali.

Inoltre, sviluppa in proprio e rende disponibile on-line gratuitamente per i professionisti del settore dei software e/o applicazioni digitali (per dispositivi mobili) per facilitare le procedure di calcolo richieste in specifiche tipologie di intervento. Solo a titolo di esempio, si segnala la applicazione Condomini+ 4.0 per supportare i tecnici nell'analisi qualitativa della vulnerabilità energetica-strutturale degli edifici condominiali.

## **Controlli documentali e *in situ***

Il tecnico dichiara nell'asseverazione il costo delle opere previste in progetto, le spese sostenute e ammissibili alle detrazioni fiscali, distinguendo per interventi trainanti e trainati, tipologia di interventi ammessi, lavori eseguiti sulle parti comuni e sulle parti private e ovviamente i costi totali. Nello stesso modello, il tecnico indica anche gli estremi dell'Assicurazione richiesta dal "Decreto Rilancio" con l'indicazione della capienza della polizza in relazione al costo dei lavori oggetto dell'asseverazione.

La procedura ENEA controlla i dati inseriti, ne verifica l'accordo con la normativa vigente e impedisce il completamento del modello nel caso di dati incongruenti. Dopo la corretta trasmissione dei documenti, il tecnico procede attraverso lo stesso sito alla stampa della dichiarazione depositata sulla quale, su ogni pagina, il sistema riporterà il codice alfanumerico identificativo.

I controlli a campione si eseguiranno sulle asseverazioni che risultano correttamente trasmesse sul sito ENEA creando il campione ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del decreto 03 agosto 2020 e sulla base di criteri condivisi con il Ministero dello Sviluppo Economico che tengano conto di tutte le

tipologie degli interventi, proporzionalmente al valore delle spese esposte, e di una equa distribuzione sul territorio nazionale (ad es. in funzione degli abitanti per provincia).

Le asseverazioni selezionate saranno sottoposte al controllo tecnico-documentale.

In linea con il comma 4 dell'art. 5 del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 03 agosto 2020, saranno sottoposti ai controlli in situ, con le stesse procedure, previste dal decreto 11 maggio 2018, il 10% delle asseverazioni sottoposte a controllo documentali estratte tra quelle che hanno superato positivamente il controllo documentale.

## **Conclusioni**

Il presente provvedimento risponde pienamente a quanto indicato dagli obiettivi del Green Deal Europeo, ovvero la capacità di elaborare politiche trasformative che rendano possibile l'uso di energie pulite in tutti i settori dell'economia, attraverso investimenti significativi.

In tale contesto un ruolo critico spetta al settore edifici, responsabili del 40% del consumo energetico europeo, che dovrà sensibilmente incrementare il suo tasso di ristrutturazione e riqualificazione energetica che attualmente varia tra lo 0,4 e l'1,2% nei vari Stati Membri.

Per raggiungere tali obiettivi è necessaria una vera e propria "ondata di ristrutturazioni" di edifici che permetterà di ridurre sensibilmente il consumo di energia, contrastare il fenomeno della povertà energetica e fare da stimolo all'economia specialmente sostenendo le Piccole e Medie Imprese (PMI).

Dal punto di vista sociale ed organizzativo, il lockdown e la graduale ripresa post-pandemia sta comportando un mutamento del modo di "vivere" la propria abitazione e di lavorare che potrebbe permanere nel tempo, implicando una vera e propria ri-progettazione degli spazi all'interno di abitazioni e luoghi di lavoro. Dal punto di vista tecnico, il recupero green post-pandemia porterà a una maggiore attenzione nelle norme relative alla qualità dell'aria interna per il sistema HVAC (riscaldamento, ventilazione e aria condizionata). Più in generale, il rispetto delle regole di distanziamento sociale potrebbe rappresentare un'opportunità per un cambiamento nel settore delle costruzioni in termini di miglioramento della produzione off-site, costruzione automatizzata e prestazioni garantite integrate con IoT (Internet of Things) e BIM (Building Information Modeling). Tali innovazioni ridurrebbero la complessità tecnica dei progetti di riqualificazione, facilitando quindi un maggior numero di azioni, anche da parte delle ESCo attraverso lo strumento dell'Energy Performance Contract (EPC), in particolare per interventi in edifici pubblici.

Il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) prevede di rafforzare il meccanismo delle detrazioni fiscali massimizzando i risultati ed ottimizzando le risorse allo scopo di coprire circa 18,15 Mtep (di energia finale in valore cumulato) del totale complessivo.

La misura del *Superbonus* è in linea con quanto pianificato.