



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

**SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

Tesi di laurea in diritto tributario

**IL CREDITO D'IMPOSTA NEL SUPERBONUS: NATURA
GIURIDICA, CONTROLLI E PROFILI SANZIONATORI**

Relatore:

Prof. Marcheselli Alberto

Candidato:

Dessì Giuseppe

Anno accademico 2025-2026

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
IL CREDITO D'IMPOSTA	3
Il sistema tributario e le funzioni del prelievo.....	3
Il credito di imposta: natura e funzionalità.....	4
Il credito d'imposta: struttura e strumentalità politica	6
Profili di digitalizzazione, legalità e controllo	8
Il credito d'imposta nel sistema riformato	10
Razionalizzazione normativa e certezza del diritto	11
IL SUPERBONUS.....	13
Origine ed evoluzione dei bonus edilizi.....	13
Il Superbonus 110%: profilo normativo	15
Impatto economico e dimensione finanziaria	17
L'ambito soggettivo di applicazione del Superbonus	19
L'ambito oggettivo di applicazione del Superbonus	23
La detrazione spettante e la cumulabilità.....	26
Soggetti e figure coinvolte	30
Il beneficiario originario della detrazione	31
Professionista incaricato della sottoscrizione delle asseverazioni	33
Professionista abilitato al rilascio del visto di conformità.....	35
L'impresa esecutrice e i fornitori.....	36
L'intermediario finanziario e il cessionario del credito.....	38
Il ruolo dell'Amministrazione finanziaria	39
L'iter di accesso al beneficio: sinergia tra profili tecnici, fiscali e finanziari	40
Il Superbonus tra credito fiscale circolante e sostenibilità finanziaria dello Stato.	44
CONTROLLI E PROFILI SANZIONATORI.....	47
Controlli dell'amministrazione finanziaria: inquadramento sistematico.	47
Controlli preventivi.....	50
Controlli automatizzati.....	53
Controlli sostanziali	54

Sospensione delle comunicazioni e blocco dei crediti	58
Termini decadenziali nel sistema del Superbonus	61
Il procedimento di controllo e accertamento nel sistema del Superbonus	64
La natura del potere di controllo nel sistema del Superbonus	66
Il contraddittorio nel procedimento di controllo del Superbonus.....	68
Atti impugnabili, annullamento del credito e recupero del beneficio	71
La responsabilità dei soggetti coinvolti nella circolazione dei crediti da Superbonus	77
I profili sanzionatori nel sistema del Superbonus.....	83
ANALISI DI UN CASO CONCRETO IN MATERIA DI SUPERBONUS.....	87
I fatti di causa e il procedimento di controllo preventivo.....	87
La decisione della Corte e la valutazione del caso	89
CONCLUSIONI.....	91
BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUZIONE

L'entrata in vigore del Superbonus con il D.L. 34/2020 ha indubbiamente segnato uno spartiacque nel panorama delle agevolazioni fiscali nel nostro Paese. Sviluppato per far fronte all'impatto economico della crisi pandemica, l'intervento non si è limitato ad alzare l'asticella delle aliquote di detrazione per gli interventi edilizi: ha cambiato radicalmente la natura stessa del rapporto tra Fisco e contribuente. Consentire opzioni come lo sconto in fattura e la cessione del credito ha infatti trasformato quello che era un semplice sgravio d'imposta in un vero e proprio bene patrimoniale negoziabile sul mercato, attraendo nell'orbita tributaria soggetti che prima ne erano del tutto estranei, dagli istituti di credito agli intermediari finanziari.

Questo cambio di direzione ha sollevato nodi dogmatici non indifferenti, seppur il credito trovi la sua genesi in una detrazione d'imposta spettante al singolo, la sua successiva circolazione lo dota di una vita autonoma sul piano patrimoniale.

È proprio attorno a questa duplicità che ruota il presente lavoro: definire la natura giuridica di questo credito e comprendere in che modo la sua circolazione vada a impattare sui capisaldi del diritto tributario, soprattutto per quel che riguarda i poteri di accertamento, i regimi di responsabilità e la tenuta del principio dell'affidamento. Del resto, vista la portata finanziaria della misura, questi problemi sono passati ben presto dalla teoria alla pratica.

Quando sono emerse le prime frodi nella creazione e compravendita dei crediti, il legislatore è dovuto correre ai ripari con continui aggiustamenti normativi per stringere le maglie dei controlli. Pensiamo, tra i vari interventi, ai blocchi preventivi sulle comunicazioni, alle sospensioni delle operazioni sospette e al progressivo inasprimento della responsabilità in capo ai cessionari. Il Superbonus si è trasformato così in un vero e proprio banco di prova per misurare la tenuta del bilanciamento tra le esigenze di cassa dello Stato, la lotta agli abusi e i diritti delle parti coinvolte.

Con la presente si intende ricostruire le dinamiche di tale equilibrio, muovendo dalle basi teoriche del credito d'imposta per poi calarsi negli aspetti applicativi più

complessi della disciplina. Dopo un quadro generale sull'evoluzione del credito fiscale nell'ordinamento tributario, la trattazione si concentra sui requisiti soggettivi e oggettivi del Superbonus, oltre che sui suoi adempimenti procedurali. Un focus specifico è dedicato alla cessione del credito, alla posizione giuridica dei soggetti coinvolti e alle ripercussioni che tale meccanismo genera sull'obbligazione tributaria originaria.

Al centro dello studio si analizza l'attività dell'Amministrazione finanziaria e il relativo apparato. Il percorso d'indagine passa al vaglio i controlli preventivi, le verifiche automatizzate e quelle sostanziali, analizzando la disciplina dei termini di decadenza, i blocchi operativi e le responsabilità che gravano su beneficiari, cessionari, banche e tecnici asseveratori. L'attenzione si focalizza sui nodi interpretativi ancora aperti, in primis il confine tra il mero recupero dell'imposta e la sanzione vera e propria, le regole sul riparto dell'onere probatorio e la salvaguardia del cessionario che abbia agito in buona fede.

Sul piano del metodologico, la ricerca incrocia le fonti normative con la prassi dell'Agenzia delle Entrate, la dottrina specialistica e gli orientamenti giurisprudenziali più recenti. L'intento non è una semplice ricostruzione esegetica del quadro normativo, ma una verifica sul campo: capire cioè se il modello normativo sia riuscito a conciliare la spinta agli investimenti con la difesa dell'Erario dalle frodi, senza però sacrificare principi cardine come la certezza del diritto, la proporzionalità e la legalità.

Infine, nell'ultimo capitolo, l'impalcatura teorica trova riscontro pratico nell'analisi di un caso giudiziario emblematico in materia di cessione e controlli. L'esame della vertenza consente di osservare dal vivo la funzionalità dei blocchi preventivi e l'impatto concreto delle categorie giuridiche esaminate nei capitoli precedenti, mettendo a nudo la costante tensione tra le finalità promozionali della norma e l'irrigidimento dei controlli fiscali. In quest'ottica, il Superbonus si rivela non solo una misura d'urgenza legata a una congiuntura eccezionale, ma un autentico laboratorio di evoluzione per il diritto tributario moderno.

IL CREDITO D'IMPOSTA

Il sistema tributario e le funzioni del prelievo

Nel sistema tributario italiano il prelievo fiscale non assolve unicamente alla funzione di reperimento delle risorse necessarie al finanziamento della spesa pubblica, ma persegue una pluralità di finalità, che nel tempo si sono progressivamente ampliate. Accanto alla funzione fiscale in senso stretto, si sono affermate funzioni redistributive, incentivanti e, più in generale, di indirizzo dell'economia.

La dottrina ha evidenziato come il tributo rappresenti una prestazione patrimoniale coattiva, imposta ai sensi di una norma di legge, collegata al principio di solidarietà economica e sociale sancito dalla Costituzione. In particolare, la nostra Costituzione¹ non si limita a sancire l'obbligatorietà del concorso alle spese pubbliche, ma impone che tale concorso sia fondato sul principio di capacità contributiva, inteso quale criterio di giustizia del prelievo.

In particolare, il sistema tributario si configura come un insieme organico di norme che regolano non solo l'an e il quantum del tributo, ma anche le modalità di accertamento, riscossione e controllo, nonché le conseguenze derivanti dall'inadempimento. La recente riforma fiscale, avviata con la legge delega n. 111/2023, si inserisce in questo solco, mirando a razionalizzare e rendere più coerente l'intero assetto normativo.

¹ art. 53 Cost.; sul principio di capacità contributiva v. F. Tesauro, Istituzioni di diritto tributario, Parte generale, ult. ed., cap. II.

Il credito di imposta: natura e funzionalità

Il credito d'imposta non costituisce un istituto di recente introduzione, ma affonda le proprie radici nell'evoluzione del rapporto tributario, in particolare con l'affermarsi della cosiddetta "fiscalità di massa". In una prima fase, esso nasce prevalentemente come conseguenza fisiologica del meccanismo applicativo dei tributi, soprattutto in presenza di versamenti provvisori eccedenti rispetto all'imposta definitivamente dovuta.

Si pensi, ad esempio, al sistema degli acconti d'imposta, nel quale il contribuente è tenuto a versare anticipatamente somme che possono eccedere l'obbligazione tributaria finale, determinando una posizione creditoria nei confronti dell'Erario. In tali ipotesi, il credito d'imposta rappresenta l'esito di un rapporto tributario squilibrato a favore del contribuente e trova la propria giustificazione nei principi generali dell'indebito².

Con il progressivo ampliamento delle politiche fiscali di incentivo, il credito d'imposta assume una funzione diversa, ossia di strumento economico utilizzato dal legislatore per orientare le scelte dei contribuenti e sostenere specifici settori produttivi. Ne consegue che il credito d'imposta può essere una misura agevolativa a contenuto extrafiscale, finalizzata a promuovere determinati comportamenti ritenuti meritevoli di tutela.

Quando il credito d'imposta è previsto espressamente dalla legge come misura agevolativa³, esso si distingue nettamente dalle ipotesi di credito "strutturale" derivanti dalla dinamica del tributo, dato che il legislatore attribuisce al contribuente un vantaggio fiscale che prescinde dall'esistenza di un'imposta dovuta in misura capiente.

Proprio sotto questo profilo emerge una delle principali differenze tra il credito d'imposta e la detrazione. Mentre quest'ultima opera in riduzione dell'imposta lorda ed è condizionata dalla capienza fiscale del contribuente, il credito d'imposta consente, almeno in astratto, di generare una posizione creditoria autonoma, suscettibile di utilizzo in compensazione o, in taluni casi, di cessione.

² sul c.d. indebito originario e sopravvenuto v. G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, ult. ed., p. ...; art. 2033 c.c.

³ L. Papi, *La riqualificazione del patrimonio edilizio: un bilancio delle recenti misure di incentivazione*, in *Moneta e Credito*, 2022, spec. § 3.

Tale caratteristica ha reso il credito d'imposta uno strumento particolarmente appetibile nelle recenti politiche di rilancio economico, soprattutto nel settore edilizio, come dimostra l'esperienza del Superbonus 110%.

Uno dei profili maggiormente dibattuti in dottrina concerne la natura giuridica del credito d'imposta e, in particolare, la sua qualificazione come diritto soggettivo pieno o come posizione giuridica condizionata dall'esercizio del potere amministrativo.

Secondo l'orientamento tradizionale, il credito d'imposta costituirebbe un vero e proprio diritto di credito, sebbene inserito in un contesto pubblicistico e assoggettato a specifici vincoli procedurali. Tuttavia, parte della dottrina⁴ ha messo in discussione tale ricostruzione, evidenziando come l'effettiva fruizione del credito sia spesso subordinata al positivo esito dei controlli dell'Amministrazione finanziaria.

Pertanto, il credito d'imposta assumerebbe una natura "ibrida", collocandosi in una zona intermedia tra diritto soggettivo e interesse legittimo, con evidenti ricadute sul piano della tutela giurisdizionale e dei poteri di controllo dell'Amministrazione.

⁴ T. Calcutti, La patologia del credito tributario, Tesi di dottorato, Univ. Bari "Aldo Moro", 2024, cap. I.

Il credito d'imposta: struttura e strumentalità politica

Sotto il profilo strutturale, il credito d'imposta presenta una serie di elementi che ne consentono l'inquadramento sistematico all'interno del rapporto tributario. Tra questi possono individuarsi: a) il soggetto creditore, generalmente il contribuente; b) il soggetto debitore, rappresentato dall'Erario o da altro ente pubblico; c) la fattispecie attributiva del credito; d) le modalità di utilizzo e di eventuale trasferimento; e) il sistema dei controlli e delle sanzioni.

La presenza di tali elementi consente di distinguere i crediti d'imposta legittimamente fruiti da quelli patologici, particolarmente rilevante alla luce della recente riforma del sistema sanzionatorio.

L'ampliamento dell'utilizzo dei crediti d'imposta ha inevitabilmente rafforzato l'esigenza di controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria⁵, al fine di prevenire abusi e utilizzi distorsivi dello strumento. Tale esigenza deve tuttavia essere bilanciata con il principio di certezza del diritto, che impone al contribuente di poter confidare nella stabilità delle situazioni giuridiche legittimamente acquisite.

La tensione tra queste due esigenze costituisce uno dei nodi centrali della disciplina dei crediti d'imposta e rappresenta il filo conduttore dell'analisi dei profili sanzionatori e dei controlli, che verranno approfonditi nei capitoli successivi.

Inoltre, l'assenza di una definizione legislativa unitaria di credito d'imposta ha condotto la dottrina a elaborare diverse classificazioni, fondate su criteri funzionali e strutturali. Una prima distinzione può essere operata tra crediti d'imposta "strutturali" e crediti d'imposta "agevolativi".

I crediti strutturali⁶ sono quelli che sorgono fisiologicamente nell'ambito del rapporto tributario, come nel caso degli acconti versati in eccedenza o delle ritenute subite in misura superiore all'imposta dovuta. Pertanto, lo stesso rappresenta il risultato di un meccanismo applicativo del tributo e non persegue finalità extrafiscali.

⁵ Riflessioni sulla disciplina dei crediti d'imposta non spettanti ed inesistenti nello schema di decreto sulle sanzioni, in *Commercialista Telematico*.

⁶ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, ult. ed., cap. VII.

Diversamente, i crediti d'imposta agevolativi sono espressamente previsti dal legislatore con lo scopo di incentivare determinati comportamenti economici o sociali. Essi si collocano all'interno di politiche pubbliche di sostegno, in cui emerge una funzione marcatamente extrafiscale, come dimostrato dall'ampio ricorso nel periodo successivo alla crisi pandemica.

Nelle recenti politiche fiscali, il credito d'imposta ha assunto un ruolo centrale, quale fondamentale strumento di intervento pubblico nell'economia, consentendo al legislatore di incidere in modo selettivo sui comportamenti dei contribuenti, orientando le scelte di investimento senza ricorrere a forme dirette di spesa pubblica.

La flessibilità dimostrata dal credito d'imposta è compatibile con le esigenze di finanza pubblica, in quanto l'onere per l'Erario si manifesta in modo differito e, spesso, condizionato all'effettivo utilizzo del beneficio. Invero, tale flessibilità⁷ comporta anche un aumento della complessità del sistema tributario e una maggiore esposizione a fenomeni di abuso.

L'esperienza dei bonus edilizi rappresenta un esempio emblematico di utilizzo del credito d'imposta come leva di politica economica, ponendo in evidenza tanto le potenzialità quanto le criticità di tale strumento.

⁷ O. Stangherlin, Cos'è il credito d'imposta?, Arcadia Network.

Profili di digitalizzazione, legalità e controllo

La digitalizzazione dei processi di gestione e controllo dei crediti d'imposta acquista maggiore importanza con l'introduzione di piattaforme telematiche per la comunicazione delle opzioni di utilizzo e per la tracciabilità dei crediti, incidendo profondamente sul rapporto tra contribuente e Amministrazione finanziaria.

La digitalizzazione⁸, se da un lato consente un controllo più efficace e tempestivo, dall'altro solleva interrogativi in ordine alla certezza del diritto e alla tutela dell'affidamento del contribuente. In particolare, la complessità delle procedure telematiche può incidere sulla corretta fruizione del credito, determinando situazioni di irregolarità non sempre riconducibili a comportamenti fraudolenti.

Il credito d'imposta, essendo un istituto di natura tributaria, è soggetto al principio di legalità, che impone la previsione legislativa degli elementi essenziali del beneficio. Ciò vale non solo per l'attribuzione del credito, ma anche per le modalità di utilizzo, di controllo e di recupero.

La crescente stratificazione⁹ normativa che caratterizza la disciplina dei crediti d'imposta ha tuttavia reso talvolta difficile individuare con precisione i confini dell'agevolazione, alimentando incertezze interpretative. In questo contesto, il ruolo della dottrina si è rivelato fondamentale nel tentativo di ricondurre a sistema le diverse fattispecie e di individuare criteri interpretativi coerenti.

La diffusione dei crediti d'imposta agevolativi ha determinato un rafforzamento dei controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria, distinguendo in controlli preventivi e successivi. I primi mirano a verificare la sussistenza dei requisiti per l'accesso al beneficio, mentre i secondi sono finalizzati a contrastare l'indebita fruizione del credito.

La presenza di controlli incide sulla stessa configurazione giuridica del credito d'imposta, che viene a consolidarsi definitivamente solo all'esito positivo delle verifiche

⁸ O. Stangherlin, op. cit., spec. sul rapporto tra credito d'imposta e digitalizzazione dei processi fiscali.

⁹ F. Tesaro, Istituzioni di diritto tributario, Parte generale, ult. ed., cap. I.

amministrative, rafforzando l'idea di una posizione giuridica del contribuente caratterizzata da una stabilità¹⁰ progressiva, piuttosto che immediata.

¹⁰ Quaderni del Corso di perfezionamento di diritto tributario dell'Università degli Studi di Milano, a cura di G. Ragucci, vol. Crediti d'imposta e bonus.

Il credito d'imposta nel sistema riformato

L'analisi sistematica del credito d'imposta impone di distinguere tra ipotesi di utilizzo legittimo e fattispecie patologiche. Queste ultime emergono quando il credito è fruito in assenza dei presupposti normativi o in violazione delle modalità previste dalla legge.

La distinzione tra credito inesistente e credito non spettante, recentemente codificata¹¹ dal legislatore delegato, rappresenta il tentativo di porre rimedio alle incertezze interpretative che avevano caratterizzato la disciplina previgente, soprattutto in relazione ai profili sanzionatori e ai termini di accertamento.

Inoltre, la riforma fiscale ha contribuito a ridefinirne i contorni della disciplina, introducendo criteri più chiari per la qualificazione delle fattispecie patologiche e rafforzando il sistema dei controlli. Ma vi è più. Tale evoluzione normativa costituisce il presupposto indispensabile per l'analisi del Superbonus 110%, che rappresenta una delle applicazioni più rilevanti e controverse del credito d'imposta agevolativo.

La riforma fiscale¹² avviata con la legge delega n. 111 del 2023 ha rappresentato un momento di particolare rilevanza per la sistematizzazione della disciplina dei crediti d'imposta. Il legislatore delegato, nel ridisegnare l'assetto complessivo del sistema tributario, ha riconosciuto la centralità assunta da tali strumenti nell'ambito delle politiche fiscali più recenti, intervenendo non solo sui profili sanzionatori, ma anche sulla struttura procedimentale e sui meccanismi di controllo.

In tale contesto, il credito d'imposta non viene più considerato come un istituto marginale o accessorio rispetto al tributo principale, bensì come una componente strutturale del rapporto tributario, idoneo a incidere in modo significativo sull'equilibrio tra prelievo e agevolazione. La riforma si muove dunque nella direzione di una maggiore integrazione del credito d'imposta all'interno del sistema, superando l'approccio frammentario che aveva caratterizzato la disciplina previgente.

¹¹ D.lgs. 14 giugno 2024, n. 87.

¹² L. 9 agosto 2023, n. 111, Delega al Governo per la riforma fiscale.

Razionalizzazione normativa e certezza del diritto

Premesso che, uno degli obiettivi dichiarati della riforma fiscale è il rafforzamento della certezza del diritto nei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria. La razionalizzazione della disciplina dei crediti d'imposta assume un ruolo centrale, in quanto la stratificazione normativa e l'elevato numero di interventi emergenziali avevano generato un quadro caratterizzato da incertezza interpretativa e applicativa.

La riforma mira a ricondurre a sistema le diverse tipologie di crediti d'imposta, chiarendo i presupposti per la loro attribuzione e le modalità di utilizzo, nonché definendo in modo più preciso i poteri di intervento dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, per rispondere all'esigenza di garantire¹³ al contribuente un quadro normativo stabile e prevedibile, condizione essenziale affinché il credito d'imposta possa svolgere efficacemente la propria funzione incentivante.

Emerge un ulteriore elemento di novità introdotto dalla riforma riguarda il rafforzamento del contraddittorio endoprocedimentale nei procedimenti di recupero dei crediti d'imposta indebitamente utilizzati. La generalizzazione di tale principio costituisce un passaggio significativo nel bilanciamento tra esigenze di tutela dell'Eraio e garanzie del contribuente.

Il contraddittorio preventivo consente al contribuente di interloquire con l'Amministrazione finanziaria prima dell'adozione dell'atto di recupero, attraverso chiarimenti e documentazione a sostegno della legittimità del credito fruito. In tal modo, il credito d'imposta viene inserito all'interno di una dinamica procedimentale più garantista, nella quale la fase del controllo assume una funzione non solo repressiva, ma anche collaborativa.

La riforma fiscale ha inciso anche sulla disciplina dell'atto di recupero dei crediti d'imposta, introducendo una maggiore tipizzazione dello strumento e ampliando le possibilità di definizione agevolata del rapporto tributario. In particolare, l'estensione dell'accertamento con adesione all'atto di recupero rappresenta un significativo passo

¹³ F. Tesauo, Istituzioni di diritto tributario, Parte generale, ult. ed., cap. I, sul principio di certezza del diritto in materia tributaria.

verso una gestione più efficiente e meno conflittuale delle controversie in materia di crediti d'imposta.

Inoltre, tale intervento consente di superare alcune criticità emerse nella prassi applicativa, nelle quali l'atto di recupero veniva percepito come uno strumento rigidamente repressivo, privo di adeguate garanzie procedurali. La nuova disciplina¹⁴ si inserisce invece in una logica di cooperazione tra amministrazione e contribuente, coerente con i principi ispiratori della riforma fiscale.

Nel sistema tributario riformato, il credito d'imposta assume rilievo anche in relazione alla funzione preventiva del sistema sanzionatorio. La chiara distinzione tra crediti inesistenti e crediti non spettanti, operata dal legislatore delegato, consente di calibrare l'intensità della risposta sanzionatoria in funzione della gravità della condotta del contribuente.

Ne consegue che, tale impostazione riflette una concezione moderna del diritto sanzionatorio tributario, orientata non solo alla repressione delle condotte illecite, ma anche alla prevenzione degli abusi e alla promozione della compliance fiscale. In questo quadro, il credito d'imposta diviene un banco di prova per la tenuta complessiva del sistema riformato¹⁵, in quanto strumento potenzialmente esposto a utilizzi distorsivi, ma al tempo stesso essenziale per il perseguimento di obiettivi di politica economica.

¹⁴ D.lgs. 14 giugno 2024, n. 87, artt. 1 ss.

¹⁵ D.lgs. 14 giugno 2024, n. 87; sul nuovo assetto del sistema sanzionatorio tributario v. dottrina in Quaderni del Corso di perfezionamento di diritto tributario, Univ. Milano.

IL SUPERBONUS

Origine ed evoluzione dei bonus edilizi

Il sistema delle agevolazioni fiscali in materia edilizia rappresenta una delle esperienze più significative di intervento pubblico nel settore immobiliare, caratterizzata da incrementi progressivi dell'incentivo e dall'ampliamento dei presupposti soggettivi e oggettivi. Tali strumenti, conosciuti generalmente come "bonus edilizi", sono stati introdotti allo scopo di aumentare la domanda dei lavori di riqualificazione, recupero e miglioramento del patrimonio immobiliare privato, con effetti positivi sull'occupazione, sulla qualità del costruito e, in una fase più recente, sull'efficienza energetica e sulla riduzione del rischio sismico.

In Italia, fin dal 1998, gli interventi di ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio edilizio privato hanno beneficiato di diverse misure incentivanti, le quali inizialmente si caratterizzavano per detrazioni relativamente moderate, ripartite su più anni, e limiti di spesa definiti dal legislatore¹⁶. Il "bonus ristrutturazioni", introdotto con la disciplina fiscale degli anni Novanta e consolidatosi nel tempo, prevedeva detrazioni IRPEF pari al 50% delle spese sostenute per interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, con un massimale di spesa per unità immobiliare tale da rendere l'incentivo significativo per il contribuente¹⁷.

Il passo successivo nell'evoluzione normativa fu rappresentato dall'ecobonus, volto a promuovere l'efficienza energetica degli edifici attraverso detrazioni crescenti in funzione della tipologia di intervento, quali l'isolamento termico o la sostituzione di impianti con altri a maggiore efficienza¹⁸. Parallelamente si sviluppò il sismabonus, mirato agli interventi di adeguamento antisismico, con percentuali di detrazione variabili fino all'85%, finalizzata a ridurre il rischio sismico in base alla classificazione dell'area interessata¹⁹.

¹⁶ Agenzia delle Entrate, *Guida alle ristrutturazioni edilizie*, aggiornamento vigente.

¹⁷ Art. 16-bis, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi).

¹⁸ Art. 14, d.l. 4 giugno 2013, n. 63, conv. con mod. dalla l. 3 agosto 2013, n. 90 (Ecobonus).

¹⁹ Art. 16, commi 1-bis e ss., d.l. 4 giugno 2013, n. 63, conv. con mod. dalla l. 3 agosto 2013, n. 90 (Sismabonus).

Questi strumenti rappresentano una storia di progressiva intensificazione dell'azione incentivante: dalle detrazioni ordinarie ai bonus strutturati, fino all'introduzione di meccanismi di fruizione alternativi, come lo sconto in fattura e la cessione del credito, che hanno trasformato la natura stessa dell'agevolazione fiscale²⁰.

La legge di bilancio 2020 introdusse la figura del **bonus facciate**, finalizzato a incentivare il restauro o il recupero delle facciate esterne di edifici esistenti, visibili da spazi pubblici, attraverso una detrazione fiscale pari al 90% delle spese sostenute²¹. La scelta dell'aliquota elevata e l'assenza di un limite massimo di spesa segnano un ulteriore passo nell'intensificazione delle agevolazioni, ponendo l'accento non tanto su considerazioni energetiche quanto piuttosto sul decoro urbano e sulla riqualificazione estetica dei contesti abitativi.

L'agevolazione dedicata ai soggetti titolari di diritti reali sull'immobile, indipendentemente dal fatto che fossero in capo a persone fisiche o giuridiche, era ripartita in dieci quote annuali di pari importo²². Tale struttura contribuiva a creare un incentivo immediatamente significativo per il contribuente, nel quadro di una strategia più ampia di sostegno al settore delle costruzioni, che stava risentendo degli effetti recessivi derivanti dalla crisi economica e successivamente dallo shock pandemico.

²⁰ Art. 121, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

²¹ Art. 1, commi 219-224, l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio 2020 – Bonus facciate).

²² Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 2/E del 14 febbraio 2020*, “Bonus facciate – Articolo 1, commi 219-224, legge n. 160/2019”.

Il Superbonus 110%: profilo normativo

Il punto di massima espansione del sistema dei bonus edilizi si raggiunge con il Superbonus 110%, introdotto dall'art. 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77²³. La misura ha previsto una detrazione pari al 110% delle spese sostenute per interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico, con l'obiettivo di rilanciare la domanda interna dopo la fase più acuta della pandemia e di promuovere la transizione energetica e la sicurezza del patrimonio edilizio²⁴.

Il Superbonus si compone essenzialmente di due linee di intervento: in primis il Super Ecobonus, rivolto agli interventi di efficientamento energetico degli edifici, inclusivi della sostituzione di generatori di calore e dell'installazione di impianti fotovoltaici, in secundis il Super Sismabonus, destinato agli interventi antisismici²⁵. La detrazione originaria doveva essere ripartita in cinque quote annuali di pari importo per spese sostenute tra il 1° luglio 2020 e il 31 dicembre 2023, in linea con la formulazione originaria della disciplina⁸. Successivamente, a seguito di modifiche normative e proroghe, sono state previste percentuali decrescenti (70% per il 2024 e 65% per il 2025) e termini differenziati per determinate categorie di soggetti²⁶.

Il requisito tecnico fondamentale per l'accesso al beneficio consiste nel conseguimento di un miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio, convalidato attestato tramite l'Attestato di Prestazione Energetica (APE) oppure, in alternativa, il conseguimento della classe energetica più alta disponibile, a prescindere dal punto di partenza²⁷.

Un elemento di assoluta novità è stato introdotto con l'art. 121 dello stesso decreto-legge n. 34/2020, che ha consentito al contribuente di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione, per: uno sconto in fattura praticato dal fornitore dei beni

²³ Art. 119, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 (Superbonus 110%).

²⁴ Relazione illustrativa al d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio).

²⁵ ENEA, *Rapporto mensile sul Superbonus 110%*, aggiornamenti periodici 2020–2022

²⁶ Legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di bilancio 2022), commi relativi alla proroga del Superbonus.

²⁷ Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 6 agosto 2020 (“Requisiti tecnici per l'accesso alle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici”).

o servizi e la cessione del credito d'imposta a terzi, inclusi intermediari finanziari o banche²⁸.

Queste modalità alternative hanno contribuito a rendere immediatamente monetizzabile il vantaggio fiscale, consentendo al sistema di espandere la platea dei beneficiari e di facilitare l'accesso ai lavori per soggetti privi di capienza fiscale sufficiente.

²⁸ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020*, "Detrazioni per interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico".

Impatto economico e dimensione finanziaria

L'introduzione del Superbonus ha determinato una forte accelerazione delle richieste di interventi e un significativo impatto economico sui settori produttivi connessi al comparto edilizio. Secondo i dati pubblicati dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), al 31 luglio 2022 risultavano ammessi all'agevolazione oltre 223.946 interventi complessivi (tra condomini, edifici unifamiliari e altre unità immobiliari), per un valore totale di investimenti ammessi alla detrazione pari a circa 39,75 miliardi di euro²⁹.

Tali dimensioni testimoniano la portata straordinaria della misura, che ha generato effetti di carattere espansivo non soltanto sulla domanda di lavori, ma anche sulla dinamica dell'edilizia residenziale privata. Il settore ha registrato performance significative in termini di nuovi cantieri e valore aggiunto, riflettendo la capacità di un incentivo fiscale di forte intensità di influenzare i comportamenti di investimento dei privati.

Tuttavia, l'ampiezza degli importi e la complessità delle regole hanno posto in evidenza anche significativi profili critici, soprattutto in relazione alla gestione dei dati statistici e alla rilevazione dell'entità degli investimenti agevolati. L'estensione delle modalità di fruizione alternative (cessione del credito e sconto in fattura) ha infatti reso meno immediata la tracciabilità dei flussi finanziari attraverso gli strumenti tradizionali, quali i bonifici parlanti, utilizzati in passato per monitorare la spesa in riqualificazione edilizia.

L'analisi quantitativa dei dati disponibili evidenzia altresì significative differenze territoriali nella distribuzione degli interventi agevolati. Con riferimento agli edifici unifamiliari, che presentano maggiore omogeneità rispetto alle strutture condominiali, molte regioni meridionali mostrano valori medi di investimento per intervento superiori alla media nazionale.

In particolare, tale tendenza appare in controtendenza rispetto all'esperienza delle misure di incentivo precedenti, nelle quali le regioni meridionali registravano volumi di investimenti inferiore rispetto al resto del Paese. L'effetto redistributivo del Superbonus

²⁹ ENEA, *Report dati nazionali Superbonus 110%*, aggiornamento luglio 2022,

sembra quindi aver inciso anche sugli equilibri territoriali, contribuendo a una maggiore diffusione degli interventi e a un riequilibrio delle dinamiche regionali nel settore delle riqualificazioni edilizie³⁰.

Queste differenziazioni pongono domande rilevanti in ordine alle condizioni socio-economiche locali, alla capacità di accesso ai servizi professionali abilitati a predisporre la documentazione tecnica richiesta e alla struttura del mercato delle imprese del settore edile su base regionale.

³⁰ Corte dei conti, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica*, 2023, parte relativa agli effetti finanziari del Superbonus.

L'ambito soggettivo di applicazione del Superbonus

L'individuazione dei soggetti legittimati a fruire del Superbonus costituisce un elemento centrale nella disciplina dell'agevolazione, poiché incide sulla sua effettiva portata redistributiva e sulla coerenza con i principi generali dell'ordinamento tributario. L'art. 119, comma 9, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, individua in modo espresso e tassativo le categorie soggettive ammesse al beneficio.

La norma non si limita a elencare i destinatari, ma delimita con precisione l'ambito applicativo dell'agevolazione, combinando criteri soggettivi (tipologia di beneficiario) e criteri oggettivi (tipologia di immobile e modalità di intervento). Tale impostazione riflette la natura eccezionale della misura, concepita come strumento di politica economica con finalità plurime: rilancio del settore edilizio, efficientamento energetico del patrimonio immobiliare e sostegno alla domanda interna.

Tra i principali destinatari del Superbonus figurano i condomini. Il riferimento espresso ai "condomini" implica il necessario richiamo alla disciplina civilistica dettata dagli articoli 1117 e seguenti del Codice civile.

Il condominio costituisce una particolare forma di comunione forzata nella quale coesistono la proprietà esclusiva delle singole unità immobiliari e la comproprietà sulle parti comuni dell'edificio. Esso sorge automaticamente al verificarsi del frazionamento della proprietà tra più soggetti, senza necessità di un atto costitutivo formale³¹.

La scelta del legislatore fiscale di ancorare il beneficio alla nozione civilistica di condominio assume rilievo sistematico: l'agevolazione non si applica agli interventi eseguiti sulle parti comuni di edifici interamente posseduti da un unico proprietario o in comproprietà tra più soggetti, in quanto in tali casi non si configura un condominio in senso tecnico⁴. La rilevanza del dato formale testimonia la volontà del legislatore di delimitare con precisione il perimetro soggettivo della misura.

Ai fini dell'individuazione delle parti comuni rilevanti, occorre fare riferimento all'art. 1117 c.c., che ricomprende, tra l'altro, il suolo, le fondazioni, i muri maestri, i tetti,

³¹ Cass., sez. II, 7 luglio 2000, n. 9096.

i lastrici solari e gli impianti comuni fino al punto di diramazione verso le unità di proprietà esclusiva³². La detrazione spetta ai singoli condomini in proporzione ai millesimi di proprietà o secondo i criteri stabiliti dagli articoli 1123 e ss. c.c.

Rientrano nell'ambito applicativo anche i c.d. condomini minimi, ossia edifici composti da un numero non superiore a otto condomini, ai quali si applicano le norme civilistiche sul condominio pur in assenza dell'obbligo di nomina dell'amministratore³³. In tali casi, la mancanza di un codice fiscale autonomo non preclude l'accesso al beneficio, potendo gli adempimenti essere assolti da uno dei condomini, come chiarito dall'Amministrazione finanziaria³⁴.

Il legislatore include tra i beneficiari le persone fisiche, purché gli interventi siano realizzati "al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni"³⁵. Tale formulazione non esclude in assoluto i soggetti che svolgono attività economica, ma delimita l'agevolazione agli immobili appartenenti alla sfera personale del contribuente.

Sono pertanto esclusi gli immobili qualificabili come beni relativi all'impresa ai sensi dell'art. 65 del TUIR, nonché quelli strumentali all'esercizio di arti o professioni ai sensi dell'art. 54, comma 2, del medesimo testo unico. Tuttavia, imprenditori e professionisti possono fruire del Superbonus in relazione alle spese sostenute per interventi sulle parti comuni condominiali, qualora partecipino alla ripartizione delle spese in qualità di condomini.

Per le persone fisiche è previsto un limite quantitativo: il beneficio è riconosciuto per interventi realizzati su un massimo di due unità immobiliari, limitazione che non opera per le spese sostenute sulle parti comuni. Tale previsione appare funzionale a contenere l'estensione dell'agevolazione nell'ambito degli investimenti immobiliari plurimi, evitando un utilizzo sistematico dell'incentivo per finalità speculative.

In quanto detrazione dall'imposta lorda, il Superbonus presuppone la sussistenza di un'imposta capiente. Ne restano quindi esclusi i soggetti privi di redditi imponibili o in situazione di totale incapienza fiscale. Nonostante ciò, l'art. 121 del Decreto Rilancio

³² Agenzia delle Entrate, Circolare 8 agosto 2020, n. 24/E.

³³ Art. 1129 c.c.

³⁴ Agenzia delle Entrate, Circolare 24/E, cit.

³⁵ Art. 119, comma 9, lett. b), d.l. n. 34/2020.

ha introdotto la possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito, consentendo anche ai contribuenti assoggettati a regimi sostitutivi, come il regime forfetario, di beneficiare indirettamente dell'agevolazione.

Tale meccanismo ha inciso significativamente sulla natura dell'istituto, ampliando la platea dei beneficiari effettivi e trasformando la detrazione in un credito potenzialmente negoziabile, con evidenti ripercussioni anche sul sistema finanziario.

Ai fini della spettanza della detrazione, il soggetto beneficiario deve possedere o detenere l'immobile oggetto dell'intervento in base a un titolo idoneo al momento di avvio dei lavori o al momento del sostenimento delle spese, se antecedente³⁶.

Sono legittimati: il proprietario e il nudo proprietario, il titolare di diritti reali di godimento (usufrutto, uso, abitazione, superficie), il detentore in forza di contratto di locazione o comodato regolarmente registrato, previo consenso del proprietario.

La registrazione del titolo costituisce requisito essenziale: la sua mancanza al momento rilevante preclude il diritto alla detrazione, anche in caso di successiva regolarizzazione. Tale previsione risponde all'esigenza di garantire certezza nei rapporti tributari e prevenire comportamenti opportunistici.

Sono inoltre ammessi al beneficio i familiari conviventi del possessore o detentore dell'immobile, individuati ai sensi dell'art. 5, comma 5, del TUIR, nonché i conviventi di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, purché sostengano le spese e la convivenza sussista alla data di inizio lavori³⁷.

Ha diritto alla detrazione anche il promissario acquirente immesso nel possesso dell'immobile, a condizione che sia stato stipulato e registrato un contratto preliminare di compravendita.

Il comma 9 dell'art. 119 estende il Superbonus a specifiche categorie di enti, tra cui: gli Istituti autonomi case popolari (IACP) e gli enti aventi analoghe finalità sociali operanti secondo il modello dell'in house providing, le cooperative di abitazione a proprietà indivisa, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), le

³⁶ Agenzia delle Entrate, Circolare 24/E, cit.

³⁷ Art. 5, comma 5, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917; l. 20 maggio 2016, n. 76.

organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, le associazioni e società sportive dilettantistiche, limitatamente agli immobili destinati a spogliatoi³⁸.

Particolare rilievo assume l'inclusione delle comunità energetiche rinnovabili disciplinate dall'art. 42-bis del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162. Per tali soggetti, il Superbonus si applica alle spese sostenute per impianti a fonte rinnovabile, con disciplina specifica quanto ai limiti di potenza e alle percentuali di detrazione³⁹.

La previsione si inserisce nel più ampio quadro delle politiche di promozione dell'autoconsumo collettivo e della produzione diffusa di energia da fonti rinnovabili, evidenziando la funzione del Superbonus quale strumento non solo economico, ma anche ambientale e sociale.

³⁸ Art. 119, comma 9, lett. c), d) e d-bis), d.l. n. 34/2020.

³⁹ Art. 119, commi 16-bis e 16-ter, d.l. n. 34/2020; art. 16-bis, lett. h), TUIR.

L'ambito oggettivo di applicazione del Superbonus

Al fine di comprendere le connotazioni giuridiche del Superbonus, è indispensabile chiarire prima di tutto quali tipologie di opere edili ne costituiscano il presupposto. La disciplina contenuta nell'art. 119 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34⁴⁰ non introduce infatti un sistema autonomo di interventi edilizi agevolabili, ma opera attraverso una tecnica di rinvio e potenziamento di istituti preesistenti, innestando su di essi un'aliquota rafforzata e condizioni ulteriori.

Sotto questo profilo, il Superbonus si configura come una misura a struttura composita: l'oggetto dell'intervento edilizio non coincide automaticamente con l'oggetto dell'agevolazione fiscale, poiché la maturazione del beneficio è subordinata al rispetto di requisiti ulteriori di carattere tecnico-energetico e, in taluni casi, territoriale.

L'ambito oggettivo può essere ricostruito secondo tre livelli distinti: il tipo di intervento edilizio ammesso, le condizioni tecniche e funzionali richieste per l'accesso alla maggiorazione ed infine il limite quantitativo di spesa entro cui la detrazione si rende operativa.

Il legislatore del 2020 non ha creato ex novo categorie di interventi, ma ha richiamato: per l'efficientamento energetico, la disciplina dell'ecobonus di cui all'art. 14 del d.l. 4 giugno 2013, n. 63⁴¹; inoltre, per la riduzione del rischio sismico, la disciplina del sismabonus di cui all'art. 16 del medesimo decreto⁴².

Il Superbonus si inserisce dunque in un sistema già esistente, elevando l'aliquota di detrazione al 110 per cento e subordinandola a condizioni più stringenti. Questa tecnica di rinvio determina una stratificazione normativa che rende l'ambito oggettivo particolarmente complesso, poiché l'interprete è chiamato a coordinare disposizioni eterogenee, emanate in momenti differenti e con finalità originariamente diverse.

La norma distingue tra interventi "trainanti" e interventi "trainati"⁴³, dove i primi costituiscono il presupposto essenziale per l'accesso all'aliquota potenziata.

⁴⁰ Art. 119, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con mod. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77

⁴¹ Agenzia delle Entrate, Circolare 8 agosto 2020, n. 24/E.

⁴² Art. 119, commi 1 e 9, d.l. n. 34/2020.

⁴³ Art. 119, comma 15-bis, d.l. n. 34/2020.

Con riferimento all'efficientamento energetico, rientrano tra gli interventi principali: l'isolamento termico dell'involucro edilizio con incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda e la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con impianti ad alta efficienza, sia sulle parti comuni sia sugli edifici unifamiliari.

Il beneficio non è tuttavia riconosciuto in modo automatico. È richiesto il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio, ovvero il conseguimento della classe più elevata possibile, da attestarsi mediante APE ante e post-intervento⁴⁴.

Il presupposto oggettivo assume quindi una dimensione dinamica: non basta la tipologia di opera realizzata, ma occorre dimostrare l'effetto migliorativo prodotto sull'edificio.

Sul versante antisismico, l'aliquota del 110 per cento si applica agli interventi rientranti nel sismabonus ordinario, limitatamente agli immobili situati nelle zone sismiche 1, 2 e 3⁴⁵. Anche in questo caso il legislatore non individua nuove categorie di opere, ma valorizza interventi già noti al sistema, rafforzandone l'intensità agevolativa.

Accanto agli interventi principali, l'art. 119 consente l'estensione dell'aliquota maggiorata ad ulteriori opere, le cd. Trainate, purché eseguite congiuntamente ad almeno un intervento trainante.

Rientrano in tale categoria: gli ulteriori interventi di riqualificazione energetica previsti dall'art. 14 del d.l. n. 63/2013, l'installazione di impianti fotovoltaici, i relativi sistemi di accumulo ed infine le infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici⁴⁶.

La struttura è chiaramente condizionata: l'agevolazione potenziata non deriva dalla mera natura dell'intervento, ma dalla sua connessione funzionale e temporale con l'intervento principale.

L'oggetto dell'agevolazione si espande, dunque, in via derivata. In assenza del presupposto trainante, le medesime opere restano assoggettate al regime ordinario.

⁴⁴ Art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

⁴⁵ Agenzia delle Entrate, Circolare 24/E, cit.; Circolare 19/E del 2020.

⁴⁶ Art. 119, comma 3, d.l. n. 34/2020; d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192.

Il beneficio opera entro limiti quantitativi puntualmente stabiliti dalla norma, differenziati in funzione della tipologia di intervento e della natura dell'edificio⁴⁷. Il massimale di spesa costituisce elemento strutturale dell'ambito oggettivo: oltre tale soglia, l'intervento conserva rilievo edilizio ma perde la copertura rafforzata.

La disciplina si coordina inoltre con il diritto urbanistico-edilizio. Sono ammessi esclusivamente interventi su edifici esistenti; sono invece esclusi gli interventi di nuova costruzione, salvo i casi di demolizione e ricostruzione qualificabili come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380⁴⁸.

Ne deriva che l'ambito oggettivo del Superbonus è il risultato di un'intersezione tra: normativa tributaria, disciplina tecnica energetica e normativa urbanistica.

Tale intreccio accentua la complessità applicativa della misura e rafforza il carattere eccezionale dell'aliquota del 110 per cento.

L'analisi dell'ambito oggettivo evidenzia come il Superbonus non sia una semplice detrazione maggiorata, ma una misura costruita su una sequenza di condizioni cumulative. L'intervento edilizio rappresenta soltanto il primo anello di una catena che comprende requisiti tecnici, limiti quantitativi, attestazioni formali e come si vedrà nei paragrafi, i successivi controlli e responsabilità specifiche.

La struttura del beneficio rivela così una duplice tensione: da un lato, l'intento espansivo di stimolo economico; dall'altro, la necessità di circoscrivere rigorosamente l'accesso alla maggiorazione, per evitare un ampliamento indiscriminato della spesa fiscale.

⁴⁷ Art. 119, comma 4, d.l. n. 34/2020; art. 16, d.l. 4 giugno 2013, n. 63.

⁴⁸ Art. 16, commi 1-bis ss., d.l. n. 63/2013.

La detrazione spettante e la cumulabilità

La disciplina del Superbonus 110%, comprende la detrazione spettante e il suo coordinamento con altre misure agevolative, ambiti nei quali emergono con chiarezza le tensioni tra finalità espansiva della misura e principi generali dell'ordinamento tributario.

L'agevolazione si struttura originariamente come detrazione dall'imposta lorda pari al 110 per cento delle spese sostenute per determinati interventi edilizi, entro limiti massimi espressamente previsti dal legislatore⁴⁹. La percentuale maggiorata rappresenta un elemento di netta discontinuità rispetto alle precedenti detrazioni in materia edilizia (ecobonus e sismabonus), configurando un incentivo che, almeno nella sua formulazione originaria, eccede l'onere effettivamente sostenuto dal contribuente.

Dal punto di vista tecnico-tributario, la detrazione opera in diminuzione dell'imposta lorda dovuta dal contribuente, secondo il meccanismo tipico previsto per le detrazioni d'imposta. Essa si distingue dalle deduzioni in quanto incide direttamente sull'imposta e non sulla base imponibile.

Tuttavia, il Superbonus presenta una peculiarità significativa: la misura del 110% comporta che il beneficio fiscale possa eccedere la spesa sostenuta, trasformando la detrazione in uno strumento di politica economica con funzione espansiva. In tale prospettiva, l'istituto si colloca nell'ambito delle c.d. spese fiscali, ossia delle misure attraverso cui il legislatore persegue finalità extra-fiscali mediante la leva dell'imposizione⁵⁰, utilizzando il sistema delle tasse non solo per “fare cassa”, ma per orientare le scelte dei cittadini e delle imprese verso determinati obiettivi politici, sociali e ambientali.

La determinazione della detrazione spettante non è automatica, ma subordinata al rispetto di una pluralità di condizioni: sussistenza dei requisiti oggettivi dell'intervento, rispetto dei massimali di spesa, miglioramento delle prestazioni energetiche ove richiesto, asseverazioni tecniche e visto di conformità, osservanza delle modalità di pagamento e degli adempimenti documentali⁵¹.

⁴⁹ Art. 119, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in L. 17 luglio 2020, n. 77.

⁵⁰ F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Parte generale, ult. ed., Torino.

⁵¹ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020.

Ne consegue che la posizione del contribuente non integra un diritto soggettivo perfetto incondizionato, bensì una situazione giuridica condizionata al corretto perfezionamento del procedimento previsto dalla legge.

Per quanto riguarda il versante dei limiti massimi di spesa, vengono differenziati in funzione della tipologia di intervento e della natura dell'edificio.

Il massimale assolve a una duplice funzione: delimitare l'onere finanziario per l'Erario, circoscrivere oggettivamente l'entità del beneficio spettante.

La detrazione si calcola applicando l'aliquota prevista (110% nella formulazione originaria) all'importo delle spese ammissibili entro tali limiti. Le somme eccedenti restano fiscalmente irrilevanti.

L'errata determinazione dei massimali o l'inclusione di spese non ammissibili può generare un credito non spettante, con conseguente attivazione dei poteri di recupero dell'Amministrazione finanziaria e applicazione delle sanzioni previste dall'ordinamento⁵².

Particolare rilievo assume la verifica della congruità delle spese, oggetto di asseverazione tecnica e di controllo mediante visto di conformità. Tali strumenti, introdotti e progressivamente rafforzati dal legislatore, incidono direttamente sulla quantificazione della detrazione e costituiscono presidi preventivi contro fenomeni di sovrapproduzione o artificiosa lievitazione dei costi⁵³.

La detrazione, in assenza di opzione alternativa, è ripartita in quote annuali di pari importo, secondo le scadenze temporali stabilite dalle diverse leggi di proroga⁵⁴. La fruizione è subordinata alla capienza dell'imposta lorda del contribuente.

Proprio il limite della capienza fiscale rappresenta uno degli snodi sistematici dell'istituto. Nelle detrazioni tradizionali, l'incapienza comporta la perdita totale o parziale del beneficio. Il Superbonus, invece, supera tale limite attraverso la possibilità di optare per: lo sconto in fattura e la cessione del credito⁵⁵.

⁵² Art. 13, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471.

⁵³ Art. 119, comma 11, D.L. n. 34/2020; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 16/E del 29 novembre 2021.

⁵⁴ L. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 28 ss.

⁵⁵ Art. 121, D.L. n. 34/2020.

Tali opzioni non modificano la natura originaria dell'agevolazione, che resta ancorata alla maturazione di una detrazione spettante, ma ne trasformano le modalità di fruizione, consentendo la monetizzazione immediata del beneficio.

In un'ottica sistematica, la detrazione si evolve in un credito d'imposta potenzialmente circolante, determinando effetti che superano la dimensione puramente bilaterale del rapporto tra contribuente ed Erario.

Quanto alla cumulabilità, il legislatore ha stabilito che il Superbonus non sia cumulabile, per le medesime spese, con altre agevolazioni previste dalla normativa vigente⁵⁶.

Il divieto risponde a un'esigenza di coerenza sistemica e di tutela dell'equilibrio finanziario, evitando che la stessa spesa possa generare una pluralità di benefici fiscali.

La non cumulabilità opera con riferimento alla singola spesa e non preclude, in linea generale, la possibilità di fruire di differenti agevolazioni per interventi diversi, ancorché realizzati sul medesimo immobile, purché sia rispettata l'autonomia oggettiva delle spese.

In presenza di contributi pubblici, il principio generale prevede che la detrazione sia determinata con riferimento alla spesa effettivamente rimasta a carico del contribuente, in ossequio al divieto di sovracompensazione e ai principi generali in materia di aiuti pubblici.

L'elevata misura della detrazione e la possibilità di trasformazione in credito cedibile hanno determinato un impatto finanziario di portata straordinaria, imponendo successivi interventi normativi volti a contenere la circolazione dei crediti e a rafforzare i controlli⁵⁷.

In una logica di sistema, la disciplina della detrazione spettante evidenzia una tensione tra: finalità di stimolo economico, necessità di tutela dell'interesse erariale, rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento fiscale.

⁵⁶ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 30/E del 22 dicembre 2020.

⁵⁷ D.L. 11 novembre 2021, n. 157; D.L. 16 febbraio 2023, n. 11.

La cumulabilità costituisce un punto di equilibrio delicato: un'eccessiva apertura determinerebbe fenomeni distorsivi; una chiusura assoluta potrebbe compromettere l'efficacia della misura.

Soggetti e figure coinvolte

La disciplina del Superbonus si caratterizza per una struttura soggettiva significativamente più complessa rispetto a quella propria delle ordinarie detrazioni fiscali.

Se, infatti, il tradizionale meccanismo agevolativo si sviluppa nell'ambito di un rapporto essenzialmente bilaterale tra contribuente e Amministrazione finanziaria, il Superbonus introduce un sistema multilaterale, nel quale intervengono una pluralità di soggetti dotati di differenti qualificazioni giuridiche e sottoposti a distinti regimi di responsabilità. Tale pluralità soggettiva non costituisce un elemento meramente accessorio, ma rappresenta una componente strutturale del modello normativo, poiché la maturazione e la circolazione del credito d'imposta risultano condizionate dall'intervento coordinato di più figure.

L'analisi delle figure coinvolte nel Superbonus consente di cogliere la natura profondamente innovativa del modello normativo adottato dal legislatore.

Il sistema non si esaurisce in un rapporto verticale tra contribuente e fisco, ma si configura come una rete di relazioni giuridiche interconnesse, nelle quali soggetti privati assumono funzioni di verifica, certificazione e controllo tradizionalmente riconducibili alla sfera pubblica.

Si assiste, pertanto, ad una significativa trasformazione del paradigma del rapporto tributario, che da schema bilaterale evolve verso una struttura policentrica, nella quale la formazione e la circolazione del credito d'imposta dipendono dall'interazione coordinata di una pluralità di centri di imputazione giuridica.

In tale prospettiva, il Superbonus rappresenta non soltanto una misura agevolativa di natura congiunturale, ma un laboratorio normativo nel quale emergono nuove modalità di gestione del rischio fiscale, di distribuzione delle responsabilità e di collaborazione tra pubblico e privato.

Il beneficiario originario della detrazione

L'art. 119, comma 9, del d.l. n. 34/2020 individua puntualmente i soggetti ammessi al beneficio⁵⁸. La norma, in quanto agevolativa, è soggetta al principio di stretta interpretazione, in forza del quale si pone il divieto di estensione analogica a casi non espressamente previsti, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale⁵⁹.

Sotto il profilo sistematico, il beneficiario è titolare di un diritto soggettivo alla detrazione, che si inserisce nell'ambito del rapporto obbligatorio tributario. La detrazione, infatti, opera quale strumento di riduzione dell'imposta lorda e costituisce espressione della discrezionalità legislativa nella modulazione del prelievo, anche in funzione di finalità extrafiscali, nel rispetto dell'art. 53 Cost.⁶⁰

Nel caso del Superbonus, tuttavia, la detrazione assume una fisionomia del tutto peculiare. Nella formulazione originaria della disciplina, la misura dell'agevolazione era pari al 110 per cento della spesa sostenuta, determinando così un effetto espansivo del beneficio rispetto all'esborso effettivo. Inoltre, l'art. 121 del medesimo decreto ha previsto la possibilità di optare, in luogo della fruizione diretta in dichiarazione, per la cessione del credito o per lo sconto in fattura. Ne deriva una trasformazione strutturale della detrazione, che da modalità di attenuazione del carico fiscale si converte in strumento di finanziamento indiretto dell'intervento edilizio, con rilevanti effetti sul piano economico e circolatorio.

Il diritto alla detrazione, pur configurandosi come diritto soggettivo, presenta una natura intrinsecamente condizionata. Esso, infatti, sorge soltanto al ricorrere dei presupposti oggettivi e soggettivi stabiliti dalla legge ed è subordinato alla corretta documentazione delle spese, al rispetto dei requisiti tecnici e al rilascio delle asseverazioni e del visto di conformità. In mancanza di tali condizioni, l'Agenzia delle Entrate è legittimata al recupero del beneficio indebitamente fruito, ai sensi dell'art. 121, comma 5, del decreto⁶¹. Si evidenzia, pertanto, come la posizione del beneficiario si

⁵⁸ Art. 119, comma 9, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

⁵⁹ Corte cost., 13 luglio 2017, n. 177.

⁶⁰ F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario*, Parte generale, Torino, Giappichelli, ult. ed.

⁶¹ Art. 121, comma 5, d.l. n. 34/2020.

collochi all'interno di un sistema nel quale l'esercizio del diritto è strettamente interconnesso con l'operato di altri soggetti qualificati.

Professionista incaricato della sottoscrizione delle asseverazioni

La figura del tecnico abilitato asseveratore costituisce uno degli elementi più innovativi dell'impianto normativo del Superbonus e rappresenta il fulcro del meccanismo di controllo preventivo predisposto dal legislatore.

L'art. 119, commi 13, 13-bis e 14, del d.l. n. 34/2020 stabilisce che, ai fini dell'accesso al beneficio, i tecnici abilitati debbano attestare la conformità degli interventi ai requisiti tecnici previsti dalla normativa e la congruità delle spese sostenute⁶². La disciplina è completata dai decreti attuativi del Ministero dello Sviluppo Economico, che individuano i parametri tecnici e i criteri di valutazione della congruità dei costi.

Sotto il profilo soggettivo, possono rilasciare le asseverazioni i professionisti iscritti ai relativi albi professionali, quali ingegneri, architetti, geometri e periti industriali, i quali devono altresì stipulare una polizza di assicurazione della responsabilità civile professionale con massimale adeguato⁶³. L'obbligo assicurativo evidenzia la volontà del legislatore di rafforzare le garanzie patrimoniali a tutela dell'erario e dei terzi.

Dal punto di vista giuridico, l'asseverazione si configura come dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Essa non costituisce un atto amministrativo in senso proprio, poiché non è espressione di potestà pubbliche; tuttavia, produce effetti giuridici rilevanti nel rapporto tributario, contribuendo alla formazione del presupposto agevolativo. Il tecnico, pertanto, pur operando nell'ambito di un rapporto professionale di natura privatistica con il committente, assume una funzione certificativa a rilevanza pubblicistica, inserendosi nel circuito dei controlli predisposto dall'ordinamento.

In dottrina è stato osservato come tale meccanismo realizzi una significativa esternalizzazione del controllo preventivo, trasferendo su soggetti privati una parte dell'attività di verifica che, in un modello tradizionale, sarebbe rimessa direttamente all'Amministrazione finanziaria⁶⁴. L'asseverazione diviene così elemento costitutivo del

⁶² Art. 119, commi 13 e 13-bis, d.l. n. 34/2020.

⁶³ Art. 119, comma 14, d.l. n. 34/2020.

⁶⁴ M. Basilavecchia, Le asseverazioni nel sistema del Superbonus, in *Rivista di diritto tributario*, 2021

diritto alla detrazione, poiché in sua assenza il beneficio non può legittimamente essere riconosciuto.

Il regime di responsabilità del tecnico abilitato asseveratore è particolarmente articolato. In caso di dichiarazioni mendaci trovano applicazione le sanzioni penali previste dall'art. 76 del d.P.R. n. 445/2000; sul piano amministrativo, l'art. 119, comma 14, prevede una sanzione pecuniaria per ciascuna attestazione infedele; sotto il profilo civilistico, il professionista risponde nei confronti del cliente secondo le regole della responsabilità contrattuale e aquiliana; infine, resta ferma la responsabilità disciplinare dinanzi all'ordine professionale di appartenenza. Tale complesso sistema sanzionatorio conferma la centralità della figura e la delicatezza della funzione esercitata.

Professionista abilitato al rilascio del visto di conformità

Accanto al tecnico abilitato asseveratore, il legislatore ha previsto l'intervento del professionista abilitato al rilascio del visto di conformità, la cui disciplina generale è contenuta nell'art. 35 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241⁶⁵, mentre l'art. 119, comma 11, del d.l. n. 34/2020 ne impone l'acquisizione ai fini dell'esercizio delle opzioni per la cessione del credito o per lo sconto in fattura.

Il visto di conformità consiste in un'attestazione della regolarità formale della documentazione prodotta dal contribuente e della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per l'accesso al beneficio. Diversamente dall'asseverazione tecnica, esso non implica valutazioni di natura tecnico-ingegneristica, ma si concentra sulla correttezza dei dati e sulla presenza delle certificazioni necessarie.

I soggetti legittimati al rilascio del visto sono professionisti iscritti in appositi albi o elenchi, quali dottori commercialisti, esperti contabili e consulenti del lavoro, nonché i responsabili dei centri di assistenza fiscale. Anche in questo caso è richiesto il possesso di idonea copertura assicurativa.

La posizione giuridica del soggetto che rilascia il visto si colloca in un'area intermedia tra attività professionale privatistica e collaborazione al sistema dei controlli fiscali. Pur non essendo investito di potestà pubbliche, egli svolge una funzione che incide direttamente sulla legittima circolazione del credito d'imposta, contribuendo a prevenire irregolarità e frodi.

Il regime di responsabilità prevede, in caso di visto infedele, l'applicazione di sanzioni amministrative e l'eventuale responsabilità civile nei confronti del cliente, oltre alla possibile rilevanza penale qualora la condotta integri fattispecie di concorso in violazioni tributarie. Nel contesto del Superbonus, la funzione del visto assume un rilievo rafforzato, poiché costituisce condizione per l'esercizio delle opzioni alternative alla fruizione diretta, incidendo così sulla stessa circolazione del credito nel sistema economico.

⁶⁵ Art. 35, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

L'impresa esecutrice e i fornitori

Tra i soggetti centrali nell'architettura del Superbonus assumono rilievo le imprese esecutrici degli interventi edilizi e, nei casi di esercizio dell'opzione di cui all'art. 121 del d.l. n. 34/2020, i fornitori che applicano lo sconto in fattura.

Sotto il profilo civilistico, l'impresa esecutrice è parte di un contratto d'appalto disciplinato dagli artt. 1655 ss. c.c., mediante il quale assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento dell'opera verso un corrispettivo. L'inquadramento negoziale conserva piena autonomia rispetto al rapporto tributario, ma nel contesto del Superbonus tale rapporto contrattuale diviene funzionalmente collegato al meccanismo agevolativo.

La disciplina del beneficio, infatti, incide indirettamente anche sulla posizione dell'appaltatore, imponendo il rispetto di specifici requisiti tecnici e documentali affinché le spese possano essere considerate ammissibili. In particolare, il rispetto dei massimali di costo e dei requisiti tecnici previsti dai decreti attuativi condiziona non solo la spettanza della detrazione in capo al beneficiario, ma anche la corretta esecuzione dell'obbligazione contrattuale sotto il profilo della conformità normativa⁶⁶.

Nel caso in cui il fornitore applichi lo sconto in fattura ai sensi dell'art. 121, comma 1, lett. a), egli assume una posizione ulteriormente qualificata. Lo sconto, pari fino all'importo massimo del corrispettivo dovuto, comporta la trasformazione del credito fiscale in credito commerciale compensato mediante attribuzione al fornitore di un credito d'imposta di importo corrispondente. Si realizza così un fenomeno di sostituzione soggettiva nella titolarità del credito, che non incide sulla natura tributaria dello stesso, ma ne modifica il titolare.

Sotto il profilo giuridico, il fornitore che applica lo sconto non diviene soggetto passivo d'imposta in luogo del beneficiario, bensì titolare di un autonomo credito d'imposta, avente natura derivata e condizionata alla legittima spettanza originaria del beneficio. La sua posizione è pertanto intrinsecamente collegata alla regolarità dell'intera operazione.

⁶⁶ D.M. 6 agosto 2020 (Requisiti tecnici per l'accesso alle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici).

La normativa successiva ha significativamente inciso su tale assetto, introducendo limiti alla circolazione dei crediti e un regime di responsabilità solidale in presenza di dolo o colpa grave del cessionario⁶⁷. Ciò evidenzia come il legislatore abbia progressivamente rafforzato i presidi a tutela dell'erario, riconoscendo il ruolo strategico delle imprese e dei fornitori nel circuito di formazione e circolazione del credito.

⁶⁷ Art. 121, comma 6, d.l. n. 34/2020, come modificato dai successivi interventi normativi in materia di responsabilità del cessionario.

L'intermediario finanziario e il cessionario del credito

Particolarmente delicata è la posizione degli intermediari finanziari, spesso individuati quali principali acquirenti dei crediti d'imposta generati dal Superbonus.

L'art. 121 del d.l. n. 34/2020 consente la cessione del credito a soggetti terzi, ivi inclusi istituti di credito e altri intermediari finanziari. Sotto il profilo giuridico, la cessione si configura quale negozio traslativo avente ad oggetto un credito d'imposta futuro o già maturato, disciplinato in via generale dagli artt. 1260 ss. c.c., salva la specialità della normativa tributaria.

Il credito ceduto mantiene la propria natura pubblicistica, in quanto avente origine da un rapporto d'imposta; tuttavia, la sua circolazione avviene secondo schemi privatistici, sebbene inseriti in un quadro normativo speciale. Si è parlato, in dottrina, di una progressiva "finanziarizzazione" del credito tributario, che assume le caratteristiche di un vero e proprio asset negoziabile sul mercato⁶⁸.

Gli intermediari finanziari, in quanto soggetti vigilati ai sensi del Testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385), sono tenuti ad adottare procedure di controllo interno e di verifica del rischio. La successiva evoluzione normativa, specie a seguito delle numerose frodi riscontrate, ha introdotto un sistema di responsabilità che può coinvolgere anche il cessionario del credito qualora emerga la sussistenza di dolo o colpa grave nell'acquisizione dello stesso⁶⁹.

Ne deriva una posizione giuridica complessa: l'intermediario è formalmente terzo rispetto al rapporto tributario originario, ma può essere coinvolto in sede di recupero del credito qualora abbia partecipato consapevolmente o negligenemente a un'operazione irregolare. Tale assetto ha determinato un significativo irrigidimento del mercato dei crediti fiscali, incidendo sulla stessa efficacia economica dello strumento.

⁶⁸ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, Padova, Cedam, ult. ed.

⁶⁹ Art. 121, commi 4 e 6, d.l. n. 34/2020.

Il ruolo dell'Amministrazione finanziaria

L'Agenzia delle Entrate conserva, nonostante l'ampia esternalizzazione dei controlli preventivi, la titolarità della funzione di verifica e di recupero delle indebite agevolazioni.

Ai sensi dell'art. 121, comma 5, del d.l. n. 34/2020, l'Amministrazione procede al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante, maggiorato di interessi e sanzioni, nei confronti del soggetto che ha fruito indebitamente del beneficio. Nei casi previsti dalla legge, il recupero può estendersi ai cessionari.

Il modello delineato appare dunque caratterizzato da una combinazione di controllo preventivo privatizzato e controllo successivo pubblicistico. L'Amministrazione interviene in una fase successiva, verificando la legittimità sostanziale dell'operazione e attivando, se del caso, i poteri di accertamento e riscossione.

Tale struttura multilivello pone delicate questioni in ordine alla tutela dell'affidamento e alla distribuzione del rischio tra i diversi soggetti coinvolti, specialmente nei casi in cui il credito sia già circolato tra più cessionari.

L'iter di accesso al beneficio: sinergia tra profili tecnici, fiscali e finanziari

L'analisi del procedimento finalizzato all'ottenimento del beneficio fiscale c.d. "Superbonus 110%" impone di superare una lettura meramente formale degli adempimenti e di indagare la struttura interna del meccanismo, che si presenta come un sistema integrato di produzione e circolazione di un credito fiscale dotato di rilevanza patrimoniale autonoma.

Il procedimento non è riducibile alla sequenza "spesa – detrazione", ma costituisce un complesso dispositivo giuridico nel quale si intrecciano: contratto d'appalto, certificazione tecnica, flussi bancari tracciati, cessione del credito e compensazione tributaria.

Uno degli aspetti più innovativi della disciplina è rappresentato dalla possibilità di esercitare le opzioni di cui all'art. 121 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 in relazione agli stati di avanzamento dei lavori (SAL).

Il SAL non costituisce un mero documento contabile interno al rapporto d'appalto, ma assume rilevanza esterna nel procedimento tributario. La legge stabilisce che ciascun SAL debba riferirsi ad almeno il trenta per cento dell'intervento complessivo e che possano essere emessi al massimo due SAL intermedi.

La sequenza risulta giuridicamente significativa poiché la maturazione del credito cedibile presuppone: l'effettiva esecuzione di una quota parte dell'opera; la redazione del SAL da parte del direttore dei lavori; l'asseverazione tecnica della congruità delle spese riferite al SAL; il rilascio del visto di conformità in caso di opzione.

L'asseverazione relativa al SAL non ha natura meramente dichiarativa, ma integra un elemento costitutivo del diritto alla detrazione nella misura corrispondente alla quota di lavori eseguiti. In assenza di asseverazione, la spesa non può essere considerata fiscalmente rilevante ai fini dell'opzione.

Sotto il profilo sistematico, il SAL realizza una frazionabilità del diritto alla detrazione, trasformando un beneficio unitario in una serie di crediti parziali autonomamente cedibili. Si determina così una "parcellizzazione" del credito fiscale, che

ne agevola la circolazione ma, al contempo, ne moltiplica i punti di possibile frizione patologica.

Le linee guida tecniche predisposte dal Consiglio Nazionale Ingegneri e dagli ordini professionali sottolineano come il SAL debba essere redatto con criteri di analiticità e verificabilità, in quanto destinato a produrre effetti non soltanto nei rapporti tra committente e appaltatore, ma anche nel circuito fiscale⁷⁰.

Il SAL diviene dunque un atto a valenza plurima: civilistica, tecnica e tributaria.

Altro snodo cruciale del procedimento è rappresentato dalle modalità di pagamento delle fatture.

Il sistema delle detrazioni edilizie, esteso anche al Superbonus, richiede che il pagamento delle spese avvenga mediante bonifico bancario o postale “parlante”, ossia contenente specifici elementi identificativi. La tracciabilità non è un requisito meramente formale, ma una condizione sostanziale per il riconoscimento del beneficio.

Il bonifico parlante svolge una funzione plurima: consente l’identificazione certa del beneficiario e del fornitore; permette l’applicazione della ritenuta d’acconto da parte dell’intermediario finanziario; garantisce la tracciabilità del flusso finanziario; costituisce prova documentale dell’effettività della spesa.

Sotto il profilo giuridico, il bonifico parlante costituisce l'atto solutorio dell’obbligazione contrattuale che assume valore di condizione di legittimità nel procedimento tributario. La sua mancanza o irregolarità può comportare il disconoscimento del beneficio, fatte salve le ipotesi di errore formale sanabile tramite la procedura di *remissione in bonis* o supplemento istruttorio.

L’intermediario bancario, nel processare il bonifico, applica una ritenuta a titolo di acconto dell’imposta sul reddito dovuta dal fornitore, ai sensi dell’art. 25 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁷¹. Ciò evidenzia come il pagamento costituisca già un momento di interazione tra sfera privatistica e sistema fiscale.

⁷⁰ Consiglio Nazionale Ingegneri, *Superbonus 110% – Linee guida operative*, 2021.

⁷¹ Art. 25, d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

Nella prassi operativa, soprattutto nei casi di cessione del credito a istituti bancari o a intermediari finanziari, è frequente l'apertura di conti correnti dedicati all'operazione.

Tali conti, pur non essendo espressamente imposti dalla normativa primaria in termini generali, sono previsti nei contratti di cessione quale strumento di gestione del rischio. Essi consentono: la segregazione dei flussi relativi al singolo intervento; la tracciabilità integrale dei movimenti; il controllo incrociato tra SAL, fatture e accrediti.

Sotto il profilo giuridico, non si tratta di patrimoni separati in senso tecnico, ma di conti destinati contrattualmente a una specifica operazione. Tuttavia, la loro funzione è assimilabile a quella di un meccanismo di segregazione di fatto, volto a evitare commistioni tra flussi ordinari dell'impresa e flussi legati al credito fiscale.

Il pagamento del corrispettivo all'impresa esecutrice, nei casi di sconto in fattura, può avvenire mediante anticipazione da parte dell'istituto finanziatore, che accredita le somme sul conto dedicato una volta perfezionata la cessione del credito.

Il credito fiscale diviene così il presupposto economico della liquidità anticipata, in un meccanismo che presenta tratti assimilabili alle operazioni di factoring, pur mantenendo una natura tributaria del credito sottostante.

Nel caso di cessione del credito, l'istituto bancario acquisisce un credito d'imposta utilizzabile in compensazione ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241⁷².

La banca non riceve risorse dallo Stato al momento della cessione, ma anticipa liquidità al cedente confidando nella possibilità di compensare, negli anni successivi, il credito con i propri debiti fiscali.

Il credito assume dunque una dimensione patrimoniale autonoma, configurandosi come bene giuridico immateriale suscettibile di circolazione. La sua natura pubblicistica non ne impedisce la trasferibilità, ma ne condiziona la stabilità, poiché resta subordinato alla legittimità originaria del presupposto.

La due diligence bancaria, descritta nelle linee guida ABI e nei manuali operativi per professionisti, si fonda sulla verifica documentale dell'intera filiera: titolo edilizio,

⁷² Art. 17, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

asseverazioni, visto di conformità, pagamenti tracciati⁷³. Ciò dimostra come il procedimento di ottenimento del beneficio si estenda ben oltre la sfera del contribuente, coinvolgendo operatori finanziari nella valutazione del rischio fiscale.

⁷³ ABI, *Linee guida per l'acquisto dei crediti fiscali edilizi*, 2021.

Il Superbonus tra credito fiscale circolante e sostenibilità finanziaria dello Stato

L'analisi della struttura finanziaria del Superbonus non può arrestarsi alla dimensione micro-procedimentale dei singoli interventi, ma deve estendersi al livello macro-sistemico, nel quale il credito d'imposta si inserisce nel bilancio pubblico e incide sugli equilibri di finanza statale.

Il procedimento di formazione del credito fiscale, infatti, non produce soltanto effetti tra privati, ma determina un impegno finanziario a carico dello Stato, il cui impatto si riflette sulla dinamica del disavanzo e del debito pubblico⁷⁴.

Il Superbonus costituisce una forma di spesa fiscale, ossia di rinuncia a gettito che il legislatore utilizza quale strumento di politica economica⁷⁵. A differenza dei contributi a fondo perduto, tuttavia, la spesa fiscale assume qui una configurazione peculiare, poiché si materializza nella creazione di un credito d'imposta cedibile ai sensi dell'art. 121 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34⁷⁶.

Nel momento in cui il credito viene generato, lo Stato assume un onere latente di riduzione delle entrate future. Tale obbligo non si traduce in un immediato esborso monetario, ma incide sulla liquidità dell'Erario attraverso le compensazioni nel modello F24, effettuate ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241/1997.

Si determina così una dissociazione temporale tra l'anticipazione privata della liquidità, realizzata da imprese o intermediari finanziari, e l'effettivo impatto sul bilancio pubblico, che si concretizza nel tempo attraverso minori entrate tributarie.

Il credito fiscale assume pertanto la natura di posizione soggettiva attiva incorporante un diritto alla compensazione futura, configurandosi come bene giuridico immateriale suscettibile di circolazione⁷⁷.

⁷⁴ Relazione tecnica al d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

⁷⁵ Corte dei conti, Relazione sul coordinamento della finanza pubblica, 2022.

⁷⁶ Art. 121, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

⁷⁷ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, Padova, Cedam, ult. ed.

Il finanziamento del Superbonus è avvenuto in un contesto di politica economica espansiva, nel quale la maggiore spesa fiscale è stata sostenuta attraverso il ricorso al disavanzo di bilancio e all'emissione di titoli del debito pubblico⁷⁸.

Tale dinamica si colloca nell'ambito della cornice costituzionale delineata dall'art. 81 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che impone l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito pubblico.

La misura del Superbonus ha inciso in modo significativo sul fabbisogno statale, generando un impatto rilevante sui saldi di finanza pubblica. Parte delle risorse è stata ricondotta al quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, finanziato mediante strumenti europei e ricorso all'indebitamento⁷⁹.

La scelta di utilizzare uno strumento di spesa fiscale così ampia si inserisce nella discrezionalità del legislatore in materia di politica economica, ma pone interrogativi sulla proporzionalità e sostenibilità dell'intervento nel medio-lungo periodo.

La cedibilità del credito ha determinato la formazione di un mercato secondario nel quale il credito fiscale è stato trattato quale asset compensabile. Tale fenomeno ha accentuato la dimensione finanziaria della misura, favorendo un'immediata monetizzazione privata del beneficio pubblico⁸⁰.

L'emersione di fenomeni fraudolenti ha condotto il legislatore a intervenire ripetutamente sulla disciplina, introducendo limiti alla cedibilità e rafforzando il regime di responsabilità dei cessionari⁸¹. Tali interventi hanno inciso sulla stabilità del mercato dei crediti, generando in alcuni casi fenomeni di blocco della circolazione.

Sotto il profilo sistemico, si evidenzia una tensione tra tutela dell'erario e certezza dei traffici giuridici. Il credito fiscale, pur essendo di natura pubblicistica, circola secondo schemi privatistici, ma resta condizionato alla legittimità originaria del presupposto agevolativo.

⁷⁸ Corte dei conti, Relazione sul coordinamento della finanza pubblica, 2022.

⁷⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021.

⁸⁰ Corte dei conti, Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, 2023.

⁸¹ D.l. 27 gennaio 2022, n. 4; d.l. 25 febbraio 2022, n. 13; d.l. 16 febbraio 2023, n. 11.

Il sistema di responsabilità delineato dall'art. 121, comma 6, del d.l. n. 34/2020 prevede la possibilità di recupero nei confronti dei cessionari in presenza di dolo o colpa grave.

Ciò impone agli operatori finanziari l'adozione di procedure di verifica preventiva, descritte nelle linee guida dell'Associazione Bancaria Italiana e nei manuali operativi per professionisti⁸².

Il procedimento si configura, pertanto, come un modello di cooperazione tra soggetti privati e pubblica amministrazione, nel quale la prevenzione del rischio fiscale è distribuita lungo l'intera filiera.

Pertanto, il Superbonus rappresenta una significativa evoluzione del paradigma tributario tradizionale, dove il credito d'imposta non si limita più a operare come meccanismo di riduzione dell'imposta dovuta, ma diviene uno strumento di politica economica finanziato in deficit e suscettibile di circolazione.

La formazione del credito si inserisce in un procedimento complesso, nel quale atti tecnici, flussi bancari e verifiche fiscali concorrono alla produzione di un effetto economico che trova copertura, in ultima analisi, nell'indebitamento pubblico.

Tale modello sollecita una riflessione sulla sostenibilità finanziaria delle agevolazioni fiscali e sulla trasformazione del credito tributario in strumento finanziario, con implicazioni che travalicano il settore edilizio e investono l'intero sistema delle finanze pubbliche.

⁸² ABI, *Linee guida per l'acquisto dei crediti fiscali edilizi*, 2021.

CONTROLLI E PROFILI SANZIONATORI

Controlli dell'amministrazione finanziaria: inquadramento sistematico.

L'analisi del sistema dei controlli nei crediti d'imposta connessi agli interventi edilizi richiede, in via preliminare, una ricostruzione dell'evoluzione normativa che ha interessato tali strumenti, nonché una loro corretta collocazione all'interno dei principi generali dell'ordinamento tributario.

Premesso che, l'attuale configurazione dei meccanismi di vigilanza non può essere compresa se non alla luce della profonda trasformazione che ha interessato la funzione economico-giuridica del credito d'imposta, progressivamente transitato da istituto accessorio alla determinazione del tributo a strumento centrale di politica economica e di allocazione della spesa pubblica.⁸³

Nella disciplina originaria delle detrazioni edilizie, il controllo dell'Amministrazione finanziaria si collocava prevalentemente in una dimensione successiva rispetto alla fruizione del beneficio, fondandosi su verifiche documentali e accertamenti ex post.

In particolare, tale assetto risultava coerente con un modello in cui il beneficio fiscale rimaneva confinato nella sfera giuridica del contribuente, senza assumere una rilevante dimensione circolatoria.⁸⁴

L'introduzione dei meccanismi di cessione del credito e di sconto in fattura, previsti dall'art. 121 del Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, ha determinato un mutamento strutturale del sistema, attribuendo al credito d'imposta una marcata attitudine alla circolazione e favorendone l'ingresso nei circuiti finanziari. In tale contesto, il credito fiscale non si esaurisce più in una posizione soggettiva del contribuente, ma assume le caratteristiche di un bene economicamente trasferibile, idoneo a coinvolgere una pluralità di operatori, tra cui imprese esecutrici, professionisti, intermediari finanziari e istituti di credito.⁸⁵

⁸³ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte speciale, CEDAM, ult. ed., p. 865 ss.

⁸⁴ F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario*, UTET, ult. ed., p. 428 ss.

⁸⁵ Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, art. 121.

Questa evoluzione ha determinato un significativo ampliamento dei rischi di utilizzo distorto dello strumento, rendendo evidente l'inadeguatezza del modello di controllo originariamente fondato su verifiche successive.

In particolare, la possibilità di generare crediti e di immetterli rapidamente nel circuito delle cessioni ha favorito fenomeni fraudolenti di notevole entità, inducendo il legislatore a intervenire con misure volte a rafforzare il presidio dell'interesse erariale.⁸⁶

Ne consegue un progressivo passaggio da un sistema di controllo essenzialmente "reattivo" a un modello articolato e multilivello, nel quale assumono rilievo, accanto ai tradizionali accertamenti sostanziali, anche forme di verifica preventiva e strumenti di analisi automatizzata dei dati.

Tale evoluzione si inserisce in una più ampia tendenza dell'ordinamento tributario verso modelli di amministrazione basati sulla gestione del rischio fiscale e sull'utilizzo di strumenti informatici per l'individuazione delle anomalie.⁸⁷

Pertanto, il sistema dei controlli sui crediti edilizi si struttura oggi secondo una pluralità di direttrici, che riflettono le diverse fasi del ciclo di vita del credito d'imposta.

In particolare, rilevano i controlli preventivi connessi alla trasmissione delle comunicazioni di opzione, i controlli automatizzati fondati sull'elaborazione dei dati disponibili all'Amministrazione finanziaria, nonché i controlli sostanziali volti a verificare la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi dell'agevolazione.

A tali strumenti si affiancano specifici poteri di intervento, quali la sospensione delle comunicazioni e il blocco dei crediti, nonché la disciplina dei termini decadenziali entro i quali l'Amministrazione può esercitare le proprie prerogative.⁸⁸

L'analisi di tali istituti consente di cogliere la complessità del sistema di vigilanza delineato dal legislatore, il quale si caratterizza per un equilibrio non sempre agevole tra esigenze di celerità nella circolazione dei crediti e necessità di prevenzione degli abusi.

In tale prospettiva, il sistema dei controlli non si configura soltanto come strumento di repressione delle irregolarità, ma assume una funzione strutturale di

⁸⁶ Agenzia delle Entrate, *Relazione sul contrasto alle frodi in materia di crediti edilizi*, 2022.

⁸⁷ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022.

⁸⁸ Decreto-legge 11 novembre 2021 n. 157; Decreto-legge 27 gennaio 2022 n. 4.

regolazione del mercato dei crediti fiscali, incidendo direttamente sulle modalità di formazione, trasferimento e utilizzo degli stessi.⁸⁹

Alla luce di tali considerazioni, nei paragrafi che seguono si procederà all'esame analitico delle principali tipologie di controllo previste dall'ordinamento, nonché dei relativi limiti temporali e dei poteri di intervento attribuiti all'Amministrazione finanziaria, al fine di delineare un quadro sistematico delle garanzie e delle criticità che caratterizzano l'attuale disciplina dei crediti d'imposta edilizi.⁹⁰

⁸⁹ A. Fantozzi, *Diritto tributario*, Giappichelli, ult. ed., p. 512 ss.

⁹⁰ Per un inquadramento sistematico v. anche Agenzia delle Entrate, Circolare n. 16/E del 2021.

Controlli preventivi

Nel sistema del Superbonus, i controlli preventivi si collocano nella fase genetica del credito d'imposta e sono finalizzati a verificare, prima della sua formazione e circolazione, la sussistenza dei presupposti richiesti dalla normativa agevolativa.

Essi si distinguono nettamente dalle forme di controllo successive, in quanto incidono direttamente sulla possibilità stessa di accedere al beneficio, operando come condizione anticipata di legittimità dell'operazione.

Il fondamento normativo di tale meccanismo è rinvenibile nell'articolo 121 del Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34, il quale subordina l'esercizio delle opzioni per la cessione del credito e per lo sconto in fattura alla trasmissione di una comunicazione all'Agenzia delle Entrate, corredata da specifiche attestazioni.⁹¹

In questo contesto, il controllo preventivo si realizza non tanto attraverso un intervento diretto immediato dell'Amministrazione finanziaria, quanto mediante un sistema di verifiche tecniche e fiscali demandate a soggetti qualificati, che operano come primo filtro di legalità.

In particolare, la normativa richiede, quale presupposto imprescindibile per l'accesso al beneficio nelle forme alternative alla detrazione, il rilascio del visto di conformità e delle asseverazioni tecniche⁹².

Tali atti non hanno natura meramente formale, ma svolgono una funzione sostanziale di verifica preventiva, in quanto attestano, rispettivamente, la regolarità documentale e la conformità tecnica degli interventi ai requisiti previsti dalla legge.

Sotto il profilo giuridico, il visto di conformità assume una rilevanza centrale, poiché implica un controllo sulla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'agevolazione, inclusa la corretta imputazione delle spese e la presenza della documentazione richiesta⁹³.

Il soggetto che lo rilascia, infatti, è chiamato a svolgere una verifica che, pur non equivalendo a quella dell'Amministrazione finanziaria, si pone come condizione

⁹¹ Cfr. Agenzia delle Entrate, circolare n. 24/E del 2020.

⁹² Art. 121, comma 1-ter, Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34; modifiche introdotte dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234.

⁹³ Cfr. Agenzia delle Entrate, circolare n. 16/E del 2021.

necessaria per la validità dell'opzione esercitata dal contribuente. In tal senso, il visto si configura come un elemento costitutivo del procedimento agevolativo, incidendo sulla stessa esistenza giuridica del credito.

Analogamente, le asseverazioni tecniche, rilasciate da professionisti abilitati, certificano il rispetto dei requisiti tecnici richiesti per gli interventi agevolati, con particolare riferimento al miglioramento delle prestazioni energetiche o alla riduzione del rischio sismico⁹⁴.

Anche in questo caso, il controllo preventivo si sostanzia in una valutazione tecnica che precede e condiziona la formazione del credito, attribuendo al professionista un ruolo determinante nel procedimento.

La funzione preventiva di tali strumenti emerge con particolare evidenza se si considera che, in loro assenza o in presenza di irregolarità, il contribuente non può accedere alle modalità alternative di fruizione del beneficio.

Da ciò emerge, implicitamente, che il controllo non si limita a verificare un diritto già acquisito, ma incide sulla possibilità stessa di farlo sorgere, configurandosi come una forma di verifica anticipata della spettanza dell'agevolazione.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda il collegamento tra controllo preventivo e flussi finanziari dell'operazione.

Nella prassi operativa, infatti, l'erogazione dei corrispettivi all'impresa esecutrice è frequentemente subordinata al rilascio delle asseverazioni relative agli stati di avanzamento dei lavori, secondo le modalità definite dalla disciplina attuativa⁹⁵.

Ciò determina una stretta integrazione tra verifica tecnica e pagamento, in quanto l'effettiva esecuzione dei lavori e la loro conformità ai requisiti normativi costituiscono condizioni per la maturazione del credito e, conseguentemente, per la disponibilità delle risorse finanziarie.

In questo senso, il controllo preventivo non si esaurisce in una dimensione documentale, ma incide concretamente sulla dinamica economica dell'intervento,

⁹⁴ Cfr. decreto del Ministero dello sviluppo economico 6 agosto 2020 (cd. "Decreto requisiti tecnici").

⁹⁵ Cfr. ENEA, linee guida operative Superbonus.

contribuendo a garantire la corrispondenza tra spesa sostenuta e attività effettivamente realizzata.

Pertanto, tale meccanismo appare coerente con la finalità di prevenzione delle frodi, in quanto limita la possibilità di generare crediti in assenza di interventi reali o in presenza di sovrastime dei costi.

Dal punto di vista sistematico, il modello delineato dal legislatore si caratterizza per una significativa anticipazione della funzione di controllo, che viene in parte esternalizzata a soggetti privati dotati di specifiche competenze tecniche e fiscali.

Ne consegue, una trasformazione strutturale del tradizionale rapporto tra contribuente e Amministrazione finanziaria, nella misura in cui la verifica della spettanza del beneficio non è più rimessa esclusivamente all'intervento successivo dell'ente impositore, ma è distribuita lungo il procedimento attraverso una pluralità di attori.

Controlli automatizzati

I controlli automatizzati si fanno strada nella fase immediatamente successiva alla trasmissione delle comunicazioni di opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura e si caratterizzano per l'impiego di procedure informatiche standardizzate, finalizzate alla verifica della correttezza formale e della coerenza dei dati dichiarati.

Il loro fondamento normativo si rinviene nell'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, nonché, in via sistematica, nelle disposizioni generali di cui agli articoli 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633 del 1972, che disciplinano i controlli automatizzati in materia di imposte dirette e IVA.

In concreto, l'Agenzia delle Entrate procede al riscontro automatico delle comunicazioni trasmesse, verificando la presenza degli elementi essenziali richiesti dalla normativa e la loro coerenza con le informazioni già disponibili nelle proprie banche dati. L'attività riguarda, in particolare, i dati identificativi dei soggetti coinvolti, dell'immobile, nonché l'ammontare del credito e il rispetto dei limiti di spesa previsti⁹⁶.

Inoltre, ulteriori verifiche possono riguardare l'allineamento tra le comunicazioni di opzione e i dati delle fatture elettroniche o dei pagamenti tracciati, consentendo di individuare eventuali incongruenze o duplicazioni. Tali controlli, tuttavia, restano confinati a un piano meramente formale, tralasciando una valutazione sulla spettanza sostanziale dell'agevolazione.

Tutto ciò premesso, ne consegue che l'amministrazione finanziaria, qualora riscontrasse anomalie, potrebbe scartare la comunicazione o segnalarla per ulteriori approfondimenti, anche ai fini dell'attivazione dei controlli preventivi o sostanziali. Ne deriva che i controlli automatizzati svolgono una funzione di primo filtro, volta a intercettare irregolarità evidenti e a prevenire l'immissione nel sistema di crediti manifestamente non conformi.

⁹⁶ Agenzia delle Entrate, *Provvedimento 8 agosto 2020*, prot. n. 283847.

Controlli sostanziali

I controlli sostanziali rappresentano il momento centrale dell'attività di verifica dell'Amministrazione finanziaria in materia di Superbonus, in quanto finalizzati ad accertare l'effettiva spettanza del beneficio fiscale, superando il piano meramente formale proprio dei controlli automatizzati.

Il fondamento normativo di tali controlli si rinviene, oltre che nelle disposizioni generali in materia di accertamento tributario, nell'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 e, soprattutto, nell'articolo 122-bis del medesimo decreto, che ha rafforzato i poteri di verifica dell'Agenzia delle Entrate in funzione antifrode⁹⁷.

A ciò si aggiungono le disposizioni settoriali contenute nell'articolo 119, che individuano i presupposti tecnici e sostanziali per l'accesso al Superbonus.

A differenza dei controlli automatizzati, i controlli sostanziali implicano una valutazione approfondita della documentazione prodotta dal contribuente, onnicomprensiva di quella redatta dagli altri soggetti coinvolti, con l'obiettivo di verificare la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla normativa.

In particolare, l'Amministrazione è chiamata a esaminare la regolarità delle spese sostenute, la conformità degli interventi realizzati, nonché il rispetto dei requisiti tecnici e delle condizioni previste per il riconoscimento dell'agevolazione⁹⁸.

Pertanto, i procedimenti dei controlli sostanziali possono essere attivati secondo diverse modalità: principalmente a seguito degli esiti dei controlli automatizzati o preventivi, qualora emergano anomalie o indici di rischio tali da richiedere un approfondimento istruttorio.

In tali ipotesi, il controllo sostanziale si configura come sviluppo di una precedente attività di analisi, secondo una logica progressiva di selezione delle posizioni più critiche⁹⁹. In secondo luogo, l'attività di controllo può derivare dall'ordinaria programmazione dell'accertamento, basata su criteri di rischio e sull'elaborazione massiva dei dati, che consente di individuare posizioni potenzialmente irregolari anche in

⁹⁷ Art. 121 e art. 122-bis, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77.

⁹⁸ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 24/E del 2020*.

⁹⁹ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 16/E del 2021*.

assenza di anomalie formali evidenti. Ulteriori ipotesi di attivazione si rinvencono nelle segnalazioni provenienti da altri soggetti istituzionali, quali la Guardia di finanza, l'ENEA o altri enti pubblici coinvolti nel sistema dei controlli, nell'ambito di forme di cooperazione amministrativa¹⁰⁰.

Non va, infine, trascurata la possibilità di verifiche dirette mediante accessi e sopralluoghi presso gli immobili oggetto degli interventi, volte ad accertare la reale esecuzione delle opere dichiarate¹⁰¹.

L'ampiezza delle modalità di attivazione dei controlli sostanziali evidenzia come il sistema sia strutturato secondo una logica marcatamente preventiva e antifrode, fondata su un'estensione significativa dei poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria.

Tale impostazione, tuttavia, se da un lato appare coerente con la rilevanza economica del fenomeno e con l'elevato rischio di abusi, dall'altro solleva interrogativi in ordine al bilanciamento tra esigenze di controllo e tutela dell'affidamento del contribuente, soprattutto nei casi in cui quest'ultimo abbia fatto affidamento su attestazioni tecniche formalmente corrette¹⁰².

Nel medesimo contesto assume rilievo centrale il tema dell'onere della prova, quest'ultimo disciplinato in linea con i principi generali dell'ordinamento tributario, spetta al contribuente dimostrare la legittimità della detrazione o del credito d'imposta fruito, mediante l'esibizione di idonea documentazione.

Tale onere probatorio non si esaurisce nella mera produzione di documenti fiscalmente rilevanti, ma implica la dimostrazione sostanziale della riconducibilità delle spese agli interventi agevolati e della loro effettiva realizzazione¹⁰³.

Pertanto, la prova si articola su un duplice piano: da un lato, quello documentale, rappresentato da fatture, bonifici parlanti e titoli abilitativi; dall'altro, quello tecnico, fondato sulle asseverazioni e attestazioni richieste dalla normativa speciale. Proprio queste ultime assumono una funzione peculiare, in quanto introducono nel procedimento

¹⁰⁰ Corte dei conti, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica*, 2022.

¹⁰¹ Art. 52 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633.

¹⁰² Cfr. Corte dei conti, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica*, 2022; Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 23/E del 2022*.

¹⁰³ Art. 119, commi 11 e 13, d.l. n. 34/2020.

tributario elementi valutativi di natura tecnica, idonei a incidere sulla stessa configurazione del rapporto d'imposta¹⁰⁴.

Tuttavia, le asseverazioni non assumono valore vincolante per l'Amministrazione finanziaria, la quale conserva il potere di sindacarne il contenuto, anche mediante verifiche indirette o tramite il coinvolgimento di altri enti competenti. Ne deriva una tensione tra affidamento del contribuente e poteri di accertamento, che rappresenta uno dei profili più delicati dell'intero sistema dei controlli sul Superbonus¹⁰⁵.

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda la verifica della congruità delle spese sostenute. L'Amministrazione è chiamata a controllare che i costi dichiarati rientrino nei limiti previsti dalla normativa e siano coerenti con i prezzi di riferimento; eventuali scostamenti significativi possono costituire indice di anomalia e giustificare il disconoscimento, totale o parziale, del beneficio¹⁰⁶.

I controlli sostanziali si estendono, inoltre, alla verifica della reale esecuzione degli interventi, anche mediante accessi, ispezioni e verifiche in loco, finalizzati ad accertare la corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente realizzato. Tale attività si inserisce nel più ampio sistema dei poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria, disciplinati dagli articoli 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 e 51 del d.P.R. n. 633 del 1972.

Sotto il profilo degli effetti, l'esito negativo del controllo sostanziale comporta il recupero del credito indebitamente fruito, maggiorato di interessi e sanzioni. In caso di cessione del credito o di sconto in fattura, il recupero avviene nei confronti del beneficiario originario, salvo il concorso nella violazione da parte di altri soggetti, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

In conclusione, i controlli sostanziali costituiscono il fulcro del sistema di verifica del Superbonus, in quanto orientati all'accertamento effettivo dei presupposti dell'agevolazione.

¹⁰⁴ D.M. 6 agosto 2020 (Requisiti tecnici); ENEA, *Linee guida per gli interventi di efficienza energetica*, 2020.

¹⁰⁵ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 30/E del 2020*.

¹⁰⁶ D.M. 6 agosto 2020; prezzi DEI e regionali.

In tale ambito, l'onere probatorio gravante sul contribuente risulta essere un elemento decisivo, ma al tempo stesso problematico, in quanto si innesta in un contesto caratterizzato dalla compresenza di valutazioni tecniche e fiscali. Ne deriva un assetto complesso, nel quale l'esigenza di contrastare fenomeni fraudolenti deve necessariamente confrontarsi con i principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, destinati a emergere con ancora maggiore evidenza nelle successive analisi relative alla responsabilità dei soggetti coinvolti.

Sospensione delle comunicazioni e blocco dei crediti

Nel sistema delle opzioni alternative alla detrazione fiscale previste dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020, gli strumenti della sospensione delle comunicazioni e del blocco dei crediti assumono una funzione centrale nella strategia di contrasto alle frodi, configurandosi come misure di natura cautelare volte ad impedire la circolazione di crediti potenzialmente inesistenti o non spettanti prima del loro consolidamento nel sistema tributario.

Tali strumenti si collocano in una posizione intermedia tra i controlli preventivi e quelli sostanziali, rappresentando una forma di intervento anticipato dell'Amministrazione finanziaria rispetto all'accertamento definitivo della violazione. In particolare, essi consentono di incidere immediatamente sulla disponibilità del credito, sospendendone o impedendone l'utilizzo, sulla base di una valutazione preliminare di rischio.

Ai sensi dell'art. 121, comma 6, del Decreto Rilancio, l'Agenzia delle Entrate può sospendere, per un periodo non superiore a trenta giorni, l'efficacia delle comunicazioni relative all'esercizio dell'opzione per lo sconto in fattura o per la cessione del credito, qualora emergano specifici profili di rischio connessi alla regolarità delle operazioni. Durante tale intervallo temporale, l'Amministrazione procede ad una verifica preliminare, fondata su criteri selettivi individuati anche mediante strumenti di analisi automatizzata dei dati.

I profili di rischio sono individuati sulla base di indicatori sintomatici di possibili fenomeni fraudolenti, quali l'incoerenza tra l'importo dei crediti ceduti e la capacità economica dei soggetti coinvolti, la presenza di operatori economici privi di adeguata struttura organizzativa, la ripetitività anomala delle operazioni di cessione o la partecipazione di soggetti neo-costituiti¹⁰⁷. Tali elementi evidenziano come il controllo si fondi sempre più su modelli predittivi e su tecniche di data analysis, segnando un'evoluzione significativa delle modalità di esercizio del potere amministrativo in ambito tributario.

¹⁰⁷ Agenzia delle Entrate, Provvedimento 8 agosto 2020, prot. n. 283847/2020; v. anche Provvedimento 1° dicembre 2021.

Qualora, all'esito delle verifiche svolte nel periodo di sospensione, i profili di rischio risultino confermati, l'Agenzia delle Entrate può disporre il blocco della comunicazione, con conseguente inibizione definitiva dell'utilizzo del credito e della sua ulteriore circolazione¹⁰⁸. In tal modo, il credito fiscale viene "sterilizzato", impedendone l'ingresso nel circuito della compensazione e, soprattutto, nel mercato delle cessioni.

Sotto questo profilo, il blocco dei crediti assume una rilevanza sistemica particolarmente significativa, in quanto incide direttamente sulla natura stessa del credito d'imposta, trasformandolo da posizione giuridica apparentemente certa e liquida in una posizione condizionata all'esito dei controlli amministrativi. Ne deriva una compressione della funzione economica del credito, che, nel contesto del Superbonus, ha assunto una dimensione para-finanziaria, divenendo oggetto di scambio tra operatori economici e intermediari finanziari.

In tale contesto, la distinzione tra crediti "inesistenti" e crediti "non spettanti" assume un rilievo centrale. I primi si caratterizzano per l'assenza del presupposto costitutivo del credito, mentre i secondi derivano da un utilizzo non conforme alla normativa di un credito astrattamente esistente. Tale distinzione incide non solo sul regime sanzionatorio, ma anche sull'intensità e sulla tipologia dei controlli esercitabili, giustificando un approccio particolarmente rigoroso nei confronti dei crediti inesistenti, la cui circolazione può determinare gravi pregiudizi per l'erario.

Dal punto di vista giuridico, le misure di sospensione e blocco sollevano delicate questioni in ordine alla tutela dell'affidamento dei soggetti coinvolti, in particolare dei cessionari e degli intermediari finanziari che operano nel mercato dei crediti fiscali. La disciplina vigente, tuttavia, appare orientata a privilegiare l'esigenza di tutela dell'interesse erariale, attribuendo all'Amministrazione finanziaria poteri incisivi anche in assenza di un accertamento definitivo¹⁰⁹.

La dottrina ha evidenziato come tali strumenti configurino una forma di "anticipazione della tutela", in cui l'intervento amministrativo precede la formazione della pretesa tributaria, incidendo direttamente sulla disponibilità del credito e sulla sua

¹⁰⁸ Agenzia delle Entrate, circolare n. 24/E del 2020; circolare n. 23/E del 2022.

¹⁰⁹ G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli, ult. ed., p. 412 ss.

circolazione economica. In questa prospettiva, il sistema dei controlli sui bonus edilizi segna un'evoluzione verso modelli di amministrazione "proattiva", caratterizzati da un forte utilizzo di strumenti preventivi e cautelari.

Invero, resta necessario che l'esercizio di tali poteri avvenga nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, al fine di evitare indebite compressioni delle posizioni giuridiche dei contribuenti e degli operatori economici coinvolti. In particolare, la sospensione e il blocco dei crediti devono fondarsi su elementi oggettivi e verificabili, idonei a giustificare l'intervento amministrativo in una fase ancora preliminare rispetto all'accertamento definitivo.

In conclusione, la sospensione delle comunicazioni e il blocco dei crediti rappresentano strumenti essenziali nel sistema di contrasto alle frodi in materia di Superbonus, incidendo non solo sul piano tributario, ma anche su quello economico e finanziario, e contribuendo in modo significativo alla ridefinizione dei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente nel contesto delle agevolazioni fiscali.

Termini decadenziali nel sistema del Superbonus

La disciplina dei termini decadenziali in materia di Superbonus non è oggetto di una regolamentazione autonoma, ma si ricava attraverso il rinvio alle disposizioni generali in tema di accertamento tributario. Tale impostazione impone un'operazione di coordinamento tra la normativa ordinaria e la disciplina speciale dettata dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020, con particolare riferimento alla circolazione dei crediti d'imposta.

Sotto il profilo della durata, trovano applicazione i termini ordinari previsti dall'ordinamento tributario. In base all'art. 43 del D.P.R. n. 600/1973, l'Amministrazione finanziaria può esercitare il potere di accertamento entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, termine che si estende al settimo anno in caso di omessa dichiarazione¹¹⁰. Analoghe disposizioni sono previste, in ambito IVA, dall'art. 57 del D.P.R. n. 633/1972. Ne consegue che il recupero delle detrazioni indebitamente fruite o dei crediti d'imposta utilizzati in compensazione deve avvenire entro tali limiti temporali, con riferimento al periodo d'imposta in cui il beneficio è stato effettivamente utilizzato.

Proprio il momento dell'utilizzo del credito costituisce il punto di riferimento per l'individuazione del dies a quo del termine decadenziale. Tuttavia, la peculiarità del meccanismo introdotto dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020, che consente la cessione del credito o lo sconto in fattura, comporta una dissociazione tra il momento genetico dell'agevolazione e quello della sua fruizione, rendendo più complessa la determinazione del termine iniziale.

Secondo l'orientamento prevalente, condiviso anche dalla prassi dell'Agenzia delle Entrate, il termine decadenziale deve essere ancorato al periodo d'imposta in cui il credito viene utilizzato in compensazione dal soggetto che lo detiene, indipendentemente dalla sua originaria titolarità¹¹¹. Tale soluzione, pur coerente con la struttura funzionale del credito d'imposta, determina una variabilità del dies a quo in presenza di cessioni successive, con conseguenti riflessi sulla gestione dei controlli.

¹¹⁰ Art. 43, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; art. 57, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633

¹¹¹ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 24/E del 2020.

Inoltre, la possibilità di utilizzo frazionato del credito comporta che ciascuna quota compensata possa dar luogo a un autonomo termine decadenziale, determinando una frammentazione temporale dell'attività accertativa. In tal senso, la compensazione disciplinata dall'art. 17 del D.Lgs. n. 241/1997 assume un ruolo centrale, non solo quale modalità di fruizione del beneficio, ma anche quale elemento rilevante ai fini della scansione temporale del potere impositivo¹¹².

Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dall'introduzione dei poteri di sospensione delle comunicazioni e blocco dei crediti, previsti dall'art. 122-bis del D.L. n. 34/2020. Tali strumenti, pur collocandosi nella fase preventiva del controllo, incidono indirettamente sulla dimensione temporale del rapporto tributario, in quanto ritardano l'utilizzo del credito e, conseguentemente, il momento rilevante ai fini della decorrenza del termine decadenziale¹¹³.

Particolarmente delicata è, inoltre, la questione del coordinamento tra termini decadenziali e responsabilità dei soggetti coinvolti nella circolazione del credito. La presenza di una pluralità di soggetti potenzialmente responsabili impone di interrogarsi sulla possibilità che l'esercizio del potere di recupero nei confronti di uno di essi produca effetti anche nei confronti degli altri. Sul punto, la dottrina ha evidenziato come la natura autonoma delle posizioni giuridiche dei cessionari escluda, in linea generale, effetti interruttivi o sospensivi automatici dei termini decadenziali nei confronti di soggetti diversi da quello destinatario dell'atto impositivo¹¹⁴.

Tale impostazione appare coerente con i principi generali dell'ordinamento tributario, nei quali la decadenza rappresenta un limite all'esercizio del potere impositivo riferito a specifici rapporti giuridici. Ne consegue che l'Amministrazione finanziaria è tenuta a esercitare il proprio potere di accertamento nei confronti di ciascun soggetto entro i termini previsti, senza poter estendere gli effetti di atti interruttivi o sospensivi ad altri soggetti coinvolti nella medesima operazione.

¹¹² Art. 17, D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241

¹¹³ Art. 122-bis, D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

¹¹⁴ Melis, "La circolazione dei crediti fiscali e le responsabilità dei cessionari", in *Rivista di diritto tributario*, 2023.

In questa prospettiva, parte della dottrina ha sottolineato come il sistema delineato dall'art. 121 del D.L. n. 34/2020 configuri una pluralità di rapporti giuridici distinti, seppur funzionalmente collegati, nei quali il credito d'imposta svolge una funzione di raccordo senza determinare una unificazione delle posizioni soggettive ai fini decadenziali¹¹⁵. Tale ricostruzione consente di preservare la coerenza del sistema con i principi di legalità e certezza del diritto.

Ulteriori contributi dottrinali hanno evidenziato come l'intensificazione dei controlli sui crediti edilizi, anche attraverso strumenti preventivi e automatizzati, non possa tradursi in una dilatazione implicita dei termini decadenziali. Questi ultimi continuano, infatti, a costituire un presidio fondamentale a tutela dell'affidamento dei contribuenti e degli operatori economici coinvolti nella circolazione dei crediti¹¹⁶.

In definitiva, il sistema dei termini decadenziali in materia di Superbonus, pur fondato su regole generali apparentemente semplici, si rivela complesso in ragione della pluralità dei soggetti coinvolti e della circolazione dei crediti. La necessità di coordinare tali elementi con i principi generali dell'accertamento tributario rende evidente come la certezza dei rapporti giuridici sia il risultato di un equilibrio delicato tra esigenze di tutela dell'erario e garanzie del contribuente.

¹¹⁵ Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, Giuffrè, ult. ed.

¹¹⁶ Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, UTET, ult. ed.

Il procedimento di controllo e accertamento nel sistema del Superbonus

L'introduzione del Superbonus ha inciso profondamente sulle modalità di esercizio del potere di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, imponendo un adattamento delle categorie tradizionali del procedimento tributario a un contesto caratterizzato dalla circolazione dei crediti d'imposta e dalla presenza di una pluralità di soggetti coinvolti. In tale ambito, appare più corretto riferirsi non tanto a un generico "procedimento amministrativo di verifica", quanto piuttosto a un procedimento di controllo e accertamento, inteso come sequenza coordinata di attività istruttorie e decisorie finalizzate all'individuazione e al recupero di crediti indebitamente utilizzati¹¹⁷.

Pertanto, il potere esercitato dall'Amministrazione si articola in diverse fasi, che spaziano dai controlli preventivi e automatizzati fino ai controlli sostanziali, assumendo una funzione non solo repressiva ma anche marcatamente preventiva, in linea con la ratio antifrode che caratterizza la disciplina del Superbonus¹¹⁸. Tale evoluzione impone una rilettura dei principi generali del diritto tributario, con particolare riferimento alla natura del potere di controllo, alle garanzie partecipative del contribuente e alla qualificazione degli atti conclusivi del procedimento.

Particolare rilievo assume, infatti, il tema del contraddittorio, la cui applicazione, pur non essendo sempre espressamente prevista nelle fasi iniziali del controllo, si configura come principio generale dell'ordinamento, idoneo a incidere sulla legittimità dell'azione amministrativa. Allo stesso modo, l'individuazione degli atti impugnabili e la qualificazione degli atti di recupero dei crediti risultano centrali ai fini della tutela giurisdizionale, soprattutto alla luce della disciplina processuale di cui al d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546¹¹⁹.

Infine, la fase conclusiva del procedimento, rappresentata dall'annullamento del credito e dal recupero del beneficio, solleva questioni interpretative di particolare

¹¹⁷ Cfr. Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 121 e 122-bis, in materia di controllo e recupero dei crediti d'imposta.

¹¹⁸ Cfr. Decreto-legge 11 novembre 2021, n. 157, conv. in l. 30 dicembre 2021, n. 234.

¹¹⁹ Cfr. Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 19.

complessità, specie con riferimento al coordinamento tra la normativa speciale in materia di Superbonus e i principi generali dell'accertamento tributario¹²⁰.

Alla luce di tali premesse, il presente paragrafo si propone di analizzare i principali profili del procedimento di controllo e accertamento nel sistema del Superbonus, con specifico riferimento alla natura del potere esercitato, al ruolo del contraddittorio, agli atti impugnabili e alle modalità di recupero del credito.

¹²⁰ Cfr. D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 43, e D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 57.

La natura del potere di controllo nel sistema del Superbonus

Nel contesto del Superbonus, il potere di controllo esercitato dall'Amministrazione finanziaria presenta caratteristiche che, pur riconducibili allo schema generale dell'accertamento tributario, risultano influenzate dalla peculiarità del meccanismo di formazione e circolazione dei crediti d'imposta. In particolare, la possibilità di optare per la cessione del credito o per lo sconto in fattura, ai sensi dell'art. 121 del D.L. n. 34/2020, determina una dissociazione tra il soggetto che genera il beneficio fiscale e quello che lo utilizza, con conseguente ampliamento dell'oggetto e dei destinatari dell'attività di controllo¹²¹.

Sotto il profilo giuridico, il potere di controllo in linea generale è finalizzato alla verifica della sussistenza dei presupposti normativi per il riconoscimento del beneficio e, in caso di esito negativo, all'adozione degli atti di recupero previsti dall'ordinamento. Tuttavia, nel sistema del Superbonus emergono degli aspetti che attenuano tale qualificazione, evidenziando margini di discrezionalità tecnica, soprattutto nelle fasi di selezione delle posizioni da sottoporre a verifica e nella valutazione degli indici di rischio connessi alle operazioni di cessione dei crediti.

Tale evoluzione risulta evidente alla luce dell'introduzione di strumenti di analisi preventiva e di controllo basati su criteri selettivi, che consentono all'Amministrazione di individuare, anche attraverso procedure digitalizzate, le operazioni potenzialmente anomale. In questo senso, il potere di controllo assume una dimensione sempre più proattiva, orientata non solo alla repressione delle irregolarità già realizzate, ma anche alla prevenzione di fenomeni fraudolenti, in coerenza con la ratio sottesa agli interventi normativi succedutisi in materia.

La natura del potere di controllo deve essere, inoltre, compresa alla luce della sua funzione di tutela dell'interesse erariale, che nel caso del Superbonus assume una particolare intensità in ragione dell'elevato impatto finanziario della misura. Ciò giustifica l'attribuzione all'Amministrazione di poteri incisivi, quali la sospensione delle comunicazioni di cessione e il blocco dei crediti, che si collocano in una fase anticipata

¹²¹ Cfr. Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 121.

rispetto all'accertamento in senso stretto e che incidono direttamente sulla disponibilità del beneficio fiscale.

Un ulteriore aspetto qualificante riguarda l'estensione soggettiva del potere di controllo, che non si esaurisce nei confronti del beneficiario originario della detrazione, ma si estende ai cessionari e agli altri soggetti coinvolti nella circolazione del credito. In tale prospettiva, il potere di controllo assume una dimensione relazionale, in quanto si esercita su una pluralità di rapporti giuridici tra loro collegati, pur mantenendo l'autonomia delle singole posizioni soggettive.

Sotto il profilo sistematico, ne consegue che l'attività di controllo non possa essere ricondotta a un unico modello procedimentale, ma si articoli in una pluralità di interventi, ciascuno dei quali risponde a specifiche finalità, collocandosi in momenti diversi del ciclo di vita del credito d'imposta. Da ciò deriva una configurazione del potere di controllo come potere complesso, caratterizzato dalla coesistenza di funzioni istruttorie, valutative e decisorie, che trovano espressione in atti tra loro eterogenei.

Il contraddittorio nel procedimento di controllo del Superbonus

Nel sistema dei controlli relativi al Superbonus, il contraddittorio assume una funzione particolarmente delicata, poiché si colloca in un contesto caratterizzato dall'esigenza di contemperare le garanzie difensive del contribuente con la necessità di contrastare tempestivamente fenomeni fraudolenti legati alla circolazione dei crediti fiscali. Proprio tale finalità antifrode ha determinato, soprattutto nelle prime fasi del controllo, una significativa compressione delle forme partecipative tradizionalmente riconosciute nel procedimento tributario.

L'applicazione concreta del contraddittorio varia sensibilmente in relazione alla tipologia di controllo esercitata dall'Agenzia delle Entrate. Nella fase dei controlli preventivi disciplinati dall'art. 122-bis del D.L. n. 34/2020, il procedimento si caratterizza infatti per l'assenza di un previo confronto con il contribuente. La sospensione delle comunicazioni di cessione del credito o di sconto in fattura può essere disposta direttamente dall'Amministrazione sulla base di specifici profili di rischio elaborati attraverso procedure automatizzate¹²². In tali ipotesi, il contribuente subisce una misura cautelare immediatamente incidente sulla disponibilità del credito senza che vi sia, almeno nella fase iniziale, un contraddittorio preventivo in senso pieno.

Tale assetto ha suscitato rilevanti perplessità in dottrina, soprattutto alla luce dell'evoluzione normativa che ha progressivamente valorizzato il principio del contraddittorio endoprocedimentale quale componente essenziale del giusto procedimento tributario¹²³. L'introduzione dell'art. 6-bis nello Legge 27 luglio 2000, n. 212, ad opera del Decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 219, ha infatti rafforzato il principio secondo cui il contribuente deve essere posto in condizione di partecipare al procedimento prima dell'adozione dell'atto lesivo, salvo specifiche esigenze cautelari o ragioni di urgenza. Nel sistema del Superbonus, tuttavia, proprio le esigenze di tutela anticipata dell'interesse erariale hanno giustificato un modello procedimentale nel quale il contraddittorio tende spesso a spostarsi in una fase successiva rispetto all'intervento cautelare dell'Amministrazione.

¹²² Cfr. Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 122-bis.

¹²³ MARONGIU, *Il contraddittorio endoprocedimentale nel diritto tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, 2022

Sul piano applicativo, il primo concreto momento di interlocuzione si realizza normalmente attraverso richieste documentali o questionari emessi ai sensi degli artt. 31 e 32 del D.P.R. n. 600/1973¹²⁴. Attraverso tali strumenti, l'Amministrazione invita il contribuente, il cessionario o i professionisti coinvolti a fornire chiarimenti e documentazione idonea a dimostrare la legittimità del credito maturato o ceduto. In questa fase il contraddittorio assume prevalentemente natura documentale e tecnica: il contribuente può produrre elementi utili a dimostrare la regolare esecuzione degli interventi, la congruità delle spese sostenute, la correttezza delle asseverazioni e la tracciabilità finanziaria delle operazioni.

Particolarmente rilevante è la posizione del contribuente nelle verifiche riguardanti i crediti ceduti agli intermediari finanziari. In tali ipotesi, il contraddittorio tende a concentrarsi non soltanto sulla spettanza originaria del beneficio, ma anche sulla verifica della diligenza adottata dai cessionari professionali nell'acquisizione del credito¹²⁵. Ne deriva che la fase partecipativa assume contenuti differenti rispetto all'ordinario accertamento tributario, poiché il confronto con l'Amministrazione si incentra frequentemente sulla prova della buona fede, dell'assenza di dolo o colpa grave e dell'adeguatezza delle verifiche preliminari svolte dal cessionario.

Una forma di contraddittorio maggiormente strutturata si manifesta nelle ipotesi di accessi, ispezioni o verifiche fiscali, rispetto alle quali trovano applicazione le garanzie previste dall'art. 12 dello Statuto del contribuente¹²⁶. In tali casi, al termine delle operazioni istruttorie viene redatto il processo verbale di constatazione, rispetto al quale il contribuente può formulare osservazioni entro sessanta giorni prima dell'emissione dell'atto impositivo. Tale termine assume una funzione particolarmente rilevante nel sistema del Superbonus, poiché consente al contribuente di intervenire su valutazioni spesso caratterizzate da elevata complessità tecnica, cercando di incidere sul contenuto finale dell'accertamento.

Il contraddittorio non si esaurisce, tuttavia, nella mera possibilità di trasmettere documentazione o memorie difensive. L'Amministrazione finanziaria è infatti tenuta a

¹²⁴ Cfr. D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 31 e 32.

¹²⁵ Cfr. Decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 13, conv. in l. 25 aprile 2022, n. 25.

¹²⁶ Cfr. Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 12, comma 7.

valutare concretamente le osservazioni formulate dal contribuente e a motivare le ragioni dell'eventuale rigetto delle deduzioni difensive¹²⁷. Proprio sotto tale profilo emerge la funzione sostanziale del contraddittorio, inteso non come semplice formalità procedimentale, ma come strumento volto a garantire una decisione amministrativa maggiormente ponderata e coerente con le risultanze istruttorie.

Nel sistema del Superbonus, pertanto, il contraddittorio si configura come una garanzia a intensità variabile, il cui concreto atteggiarsi dipende dalla fase del controllo e dalla natura dell'attività esercitata dall'Amministrazione. Se nelle fasi preventive prevale una logica cautelare che tende a comprimere il confronto anticipato con il contribuente, nelle verifiche sostanziali emerge invece una forma di partecipazione procedimentale più ampia e strutturata, coerente con i principi generali del procedimento tributario e con l'evoluzione dello Statuto dei diritti del contribuente.

¹²⁷ Cfr. Corte di Cassazione SS.UU. n. 18184/2013; Corte di Cassazione SS.UU. n. 24823/2015.

Atti impugnabili, annullamento del credito e recupero del beneficio

L'esercizio del potere di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria trova il proprio momento conclusivo nell'adozione di provvedimenti destinati ad incidere in maniera definitiva sulla posizione giuridica del contribuente. È in questa fase che il procedimento di verifica assume una dimensione propriamente provvedimentale, poiché l'attività istruttoria si traduce in atti suscettibili di modificare o eliminare gli effetti prodotti dal riconoscimento dell'agevolazione fiscale.

Nel sistema del Superbonus tale momento presenta caratteristiche peculiari rispetto all'ordinario procedimento di accertamento tributario, in quanto l'oggetto dell'intervento amministrativo non consiste nell'emersione di una maggiore materia imponibile, bensì nel disconoscimento di un credito d'imposta che può aver già prodotto effetti giuridici ed economici nei confronti di una pluralità di soggetti.¹²⁸

La particolare struttura del beneficio fiscale rende, pertanto, più complessa anche l'individuazione degli atti suscettibili di tutela giurisdizionale. A differenza del rapporto tributario tradizionale, nel quale l'atto impositivo rappresenta normalmente il primo provvedimento lesivo della posizione del contribuente, nel sistema delineato dagli artt. 119 e 121 del decreto Rilancio gli effetti pregiudizievoli possono manifestarsi già nel corso del procedimento amministrativo.

Ne deriva che il tema degli atti impugnabili non può essere ricostruito esclusivamente attraverso l'elencazione contenuta nell'art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992, ma richiede una valutazione sostanziale della concreta idoneità dell'atto ad incidere sulla sfera giuridica del destinatario.

La giurisprudenza di legittimità ha infatti progressivamente affermato che il requisito decisivo ai fini dell'impugnabilità non coincide con la mera qualificazione formale dell'atto, bensì con la sua effettiva capacità lesiva. Tale orientamento, sviluppatosi ben prima della disciplina del Superbonus, assume oggi un rilievo ancora maggiore, poiché il procedimento di controllo si articola attraverso una pluralità di atti aventi natura e funzione differenti, non tutti espressamente contemplati dal legislatore

¹²⁸ F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario – Parte generale*, ult. ed., sul rapporto tra procedimento di accertamento ed esercizio della potestà impositiva

processuale. In questa prospettiva, la lesività diviene il criterio interpretativo attraverso il quale individuare il momento in cui il contribuente acquisisce un interesse concreto ed attuale alla tutela giurisdizionale.¹²⁹

Sotto tale profilo, l'atto certamente impugnabile è costituito dal provvedimento con cui l'Agenzia delle Entrate procede al recupero della detrazione indebitamente fruita ovvero del credito d'imposta generato mediante l'esercizio delle opzioni previste dall'art. 121 del decreto Rilancio. Attraverso tale provvedimento l'Amministrazione manifesta in modo definitivo la propria pretesa, contestando la sussistenza dei presupposti dell'agevolazione e disponendo il recupero dell'importo ritenuto indebitamente utilizzato, maggiorato degli interessi e delle sanzioni previste dalla legge.

La stessa Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, ha chiarito che, accertata l'insussistenza, anche parziale, dei requisiti richiesti dalla disciplina agevolativa, il recupero deve essere effettuato nei confronti del soggetto che ha beneficiato della detrazione, ferma restando la diversa disciplina concernente i cessionari e i fornitori nei casi di concorso nella violazione.

Più delicata appare, invece, la questione relativa ai provvedimenti che precedono l'adozione dell'atto di recupero. Si pensi, in particolare, alla sospensione delle comunicazioni di cessione del credito prevista dall'art. 122-bis del decreto Rilancio, già esaminata nel precedente sottoparagrafo. Sebbene tale misura abbia natura cautelare e sia destinata, almeno formalmente, a consentire il completamento delle verifiche amministrative, non può negarsi che essa produca effetti immediatamente incidenti sulla disponibilità economica del credito fiscale. Il contribuente, l'impresa esecutrice o il cessionario si trovano infatti nell'impossibilità di perfezionare l'operazione di trasferimento del credito, con conseguenze che possono riflettersi sulla liquidità dell'intervento, sulla prosecuzione dei lavori e sull'equilibrio finanziario dell'intera operazione.

È proprio sotto questo profilo che emerge uno dei principali nodi interpretativi della disciplina. Una parte della dottrina ritiene che tali provvedimenti, pur non essendo espressamente richiamati dall'art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992, possano ugualmente essere

¹²⁹ F. Tesaurò, *Istituzioni di diritto tributario – Parte generale*, cit., con riferimento al principio della lesività degli atti tributari

sottoposti al sindacato del giudice tributario ogniqualvolta producano una lesione immediata ed irreversibile della posizione del contribuente.

Altri Autori, invece, ritengono che la tutela giurisdizionale debba essere differita al momento dell'adozione dell'atto conclusivo di recupero, sul presupposto che la sospensione costituisca una misura meramente interinale, priva di autonoma definitività. La questione non risulta ancora definitivamente stabilizzata e costituisce uno degli aspetti più interessanti dell'evoluzione del contenzioso in materia di crediti fiscali edilizi.

In tale prospettiva, l'atto di recupero non rappresenta soltanto il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, ma costituisce anche il momento nel quale l'Amministrazione consolida la propria pretesa tributaria, trasformando le risultanze dell'attività istruttoria in un titolo idoneo a produrre effetti patrimoniali nei confronti del contribuente.

È proprio da tale atto che prendono avvio le ulteriori conseguenze derivanti dall'annullamento del credito e dal recupero del beneficio fiscale, profili che, assumono caratteristiche peculiari quando il credito sia già stato oggetto di cessione o abbia iniziato il proprio percorso di circolazione nel mercato finanziario.

L'adozione dell'atto di recupero costituisce il momento in cui l'Amministrazione finanziaria manifesta definitivamente la propria valutazione circa l'insussistenza, totale o parziale, dei presupposti richiesti per la fruizione dell'agevolazione. Sotto il profilo sostanziale, il provvedimento produce un duplice effetto: da un lato determina il venir meno dell'efficacia del credito d'imposta maturato; dall'altro consente all'Erario di attivare il procedimento volto alla reintegrazione delle somme indebitamente sottratte al gettito fiscale.

Pur essendo frequentemente ricondotto, nella prassi amministrativa, alla categoria degli atti di recupero dei crediti d'imposta, esso presenta caratteristiche proprie che lo distinguono dal tradizionale avviso di accertamento, poiché non si limita a rideterminare un'obbligazione tributaria, ma interviene su una situazione giuridica già formatasi e, spesso, già entrata nel circuito della circolazione negoziale.¹³⁰

¹³⁰ G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, ult. ed.

Da tale peculiarità deriva una conseguenza di particolare rilievo. L'annullamento del credito non elimina esclusivamente il diritto del beneficiario originario alla detrazione, ma incide sull'intera vicenda giuridica che ha interessato il credito fiscale. Il legislatore, infatti, ha attribuito al credito derivante dal Superbonus una marcata attitudine alla circolazione, consentendone la cessione a soggetti terzi e l'utilizzo in compensazione mediante il sistema disciplinato dagli artt. 119 e 121 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Ne consegue che il venir meno del presupposto agevolativo non determina soltanto un effetto restitutorio nei confronti del contribuente, ma produce inevitabili riflessi sull'intero assetto negoziale costruito intorno al credito.¹³¹

Sotto questo profilo, appare significativo osservare come l'attività di recupero persegua una finalità essenzialmente ripristinatoria. L'Amministrazione non esercita un potere discrezionale volto a rivalutare l'opportunità dell'agevolazione, bensì accerta che il credito non si è mai validamente formato ovvero che è venuto meno uno dei requisiti richiesti dalla legge per il suo mantenimento. Il recupero costituisce, pertanto, la naturale conseguenza dell'accertata insussistenza del titolo giustificativo del beneficio fiscale e si pone in continuità con i principi generali dell'indebito tributario, sebbene adattati ad un istituto caratterizzato da una forte componente finanziaria.

La disciplina assume una complessità ancora maggiore quando il credito sia già stato oggetto di una o più cessioni. In tali ipotesi, infatti, il procedimento amministrativo non è chiamato soltanto a verificare la legittimità della detrazione originaria, ma anche a coordinare gli effetti del recupero con la presenza di una pluralità di soggetti che hanno confidato nella validità del credito acquistato. Proprio tale circostanza costituisce uno degli elementi maggiormente innovativi della disciplina del Superbonus, poiché il recupero del beneficio non si esaurisce più nel rapporto tra Amministrazione e contribuente, ma si riflette su rapporti giuridici ulteriori, aventi natura privatistica e finanziaria.

La dottrina ha evidenziato come tale fenomeno abbia progressivamente trasformato il credito d'imposta da mera posizione tributaria soggettiva a bene suscettibile

¹³¹ Cfr. Agenzia delle Entrate, Circolare 24/E dell'8 agosto 2020, §§ 7-8; Circolare 30/E del 22 dicembre 2020

di circolazione economica, imponendo un inevitabile adattamento delle categorie tradizionali dell'accertamento tributario.

È proprio tale trasformazione a giustificare il particolare rigore con il quale il legislatore è successivamente intervenuto nel rafforzare gli strumenti di controllo e recupero. La crescente diffusione di fenomeni fraudolenti, unitamente all'elevatissimo valore economico dei crediti generati dal Superbonus, ha reso necessario attribuire all'Amministrazione finanziaria poteri di verifica più penetranti rispetto a quelli ordinariamente previsti per gli altri crediti d'imposta.

Come evidenziato dalla circolare n. 23/E del 2022, il recupero del beneficio costituisce il naturale sbocco dell'attività istruttoria ogniqualvolta venga accertata la mancanza dei requisiti sostanziali dell'agevolazione, indipendentemente dalla circostanza che il credito sia stato nel frattempo oggetto di cessione.¹³²

Sotto il profilo processuale, l'atto di recupero rappresenta, pertanto, il principale provvedimento attraverso il quale il contribuente può contestare sia la ricostruzione dei fatti operata dall'Amministrazione sia le valutazioni giuridiche poste a fondamento del disconoscimento del credito. In tale sede assumono rilievo non soltanto i vizi concernenti la spettanza dell'agevolazione, ma anche quelli inerenti alla correttezza del procedimento amministrativo, all'adequatezza della motivazione, al rispetto del contraddittorio e alla sufficienza dell'istruttoria svolta dall'Ufficio.

Il sindacato del giudice tributario non riguarda, infatti, esclusivamente il risultato finale del procedimento, ma si estende alla verifica della legittimità dell'intero iter amministrativo che ha condotto all'adozione dell'atto impugnato.

In definitiva, il recupero del beneficio nel sistema del Superbonus non costituisce una semplice operazione contabile volta alla restituzione di un vantaggio fiscale indebitamente conseguito.

Esso rappresenta il momento conclusivo di un procedimento amministrativo complesso, nel quale convergono esigenze di tutela dell'interesse erariale, di certezza dei rapporti giuridici e di salvaguardia dell'affidamento dei soggetti che hanno partecipato

¹³² Agenzia delle Entrate, Circolare 23/E del 23 giugno 2022, §§ 5.2 e 5.3; Circolare 33/E del 6 ottobre 2022

alla circolazione del credito. Proprio il delicato bilanciamento tra tali interessi costituisce il presupposto sul quale si innesta il successivo tema della responsabilità dei soggetti coinvolti, destinato a chiarire entro quali limiti gli effetti del recupero possano estendersi oltre il beneficiario originario dell'agevolazione.

La responsabilità dei soggetti coinvolti nella circolazione dei crediti da Superbonus

La disciplina del Superbonus ha determinato una significativa evoluzione del tradizionale modello di responsabilità tributaria. Nei meccanismi ordinari di imposizione il rapporto giuridico si sviluppa, di regola, tra Amministrazione finanziaria e contribuente, con la conseguenza che l'accertamento dell'obbligazione fiscale e l'eventuale recupero dell'imposta si concentrano sul soggetto che ha realizzato il presupposto tributario.

Il sistema delineato dagli artt. 119 e 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 presenta, invece, una struttura sensibilmente diversa. La possibilità di optare per lo sconto in fattura o per la cessione del credito determina infatti la progressiva esternalizzazione del beneficio fiscale, il quale può essere trasferito ad una pluralità di soggetti estranei al rapporto tributario originario, assumendo una funzione che trascende la mera compensazione dell'imposta per divenire uno strumento di circolazione della ricchezza fiscale.¹³³

Tale trasformazione ha inevitabilmente inciso anche sul sistema delle responsabilità. Se il credito d'imposta può circolare ed essere acquistato da soggetti diversi dal beneficiario originario, diviene necessario stabilire entro quali limiti gli effetti dell'accertamento possano estendersi oltre il contribuente che ha maturato l'agevolazione.

La questione assume un rilievo centrale proprio perché il recupero del beneficio non incide più esclusivamente sul patrimonio del soggetto che ha sostenuto le spese agevolate, ma può coinvolgere professionisti, imprese esecutrici, intermediari finanziari e cessionari che hanno fatto affidamento sulla validità del credito acquistato. Il legislatore è stato pertanto chiamato a ricercare un punto di equilibrio tra due esigenze contrapposte: da un lato garantire un'efficace tutela dell'interesse erariale, contrastando le diffuse frodi che hanno interessato il sistema dei bonus edilizi; dall'altro preservare l'affidamento dei soggetti che hanno partecipato alla circolazione del credito in buona fede, evitando che il

¹³³ Cfr. artt. 119 e 121 del **D.L. 19 maggio 2020, n. 34**; **Agenzia delle Entrate**, *Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020*, §§ 7-8

rischio fiscale si trasformi in un fattore idoneo a compromettere la stessa funzionalità dell'istituto.¹³⁴

Non è casuale che l'assetto della responsabilità sia stato oggetto di continui interventi legislativi. La disciplina originaria del decreto Rilancio era ispirata all'obiettivo di favorire la massima diffusione delle opzioni alternative alla detrazione diretta, nella convinzione che la libera circolazione dei crediti costituisse lo strumento più efficace per sostenere il settore edilizio e accelerare la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare.

L'emersione di rilevanti fenomeni fraudolenti ha però imposto una profonda revisione di tale impostazione, inducendo il legislatore ad introdurre obblighi documentali sempre più rigorosi e a ridefinire progressivamente i presupposti della responsabilità dei soggetti coinvolti nelle operazioni di cessione.¹³⁵

La disciplina oggi vigente si caratterizza, pertanto, per un modello di responsabilità differenziata, nel quale la posizione di ciascun soggetto viene valutata alla luce del ruolo concretamente svolto nell'operazione agevolativa. Il beneficiario originario continua a rappresentare il principale destinatario dell'azione di recupero, ma la legge individua specifici presupposti in presenza dei quali la responsabilità può estendersi anche ai cessionari del credito e ai fornitori che hanno praticato lo sconto in fattura.

Parallelamente, il legislatore ha attribuito un rilievo crescente agli obblighi gravanti sui professionisti incaricati delle asseverazioni e del rilascio del visto di conformità, valorizzando la funzione di controllo preventivo loro affidata nell'ambito del procedimento di formazione del credito. La responsabilità non costituisce quindi una conseguenza uniforme dell'indebita fruizione del beneficio, ma si atteggia secondo modelli differenti, strettamente collegati al grado di partecipazione di ciascun soggetto alla genesi e alla successiva circolazione del credito fiscale.¹³⁶

Il beneficiario originario dell'agevolazione rimane il principale destinatario dell'azione di recupero esercitata dall'Amministrazione finanziaria, anche nell'ipotesi in

¹³⁴ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022*, §§ 5.2-5.3

¹³⁵ Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022*.

¹³⁶ Cfr. Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 23/E del 2022*, §§ 5.3 e 5.4; F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario*

cui abbia optato per lo sconto in fattura o per la cessione del credito. L'esercizio di tali opzioni, infatti, non determina il trasferimento della posizione debitoria nei confronti dell'Erario, ma incide esclusivamente sulle modalità di fruizione del beneficio fiscale. Il rapporto tributario continua pertanto a fare capo al soggetto che ha sostenuto la spesa agevolata e che ha maturato il diritto alla detrazione, il quale resta tenuto a dimostrare la sussistenza dei presupposti sostanziali richiesti dalla disciplina del Superbonus.¹³⁷

Tale impostazione trova conferma nell'art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020, secondo cui, qualora venga accertata l'insussistenza, anche parziale, dei requisiti che legittimano l'agevolazione, l'Agenzia delle Entrate procede al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione indebitamente fruita nei confronti del beneficiario originario, maggiorato degli interessi e delle sanzioni previste dalla legge. La successiva circolazione del credito non comporta, quindi, un effetto liberatorio nei confronti del contribuente, il quale continua ad essere il primo referente dell'obbligazione tributaria derivante dall'indebita fruizione del beneficio.¹³⁸

Sotto il profilo sistematico, tale soluzione appare coerente con la natura stessa del credito d'imposta derivante dal Superbonus. Il credito cedibile, infatti, non costituisce un diritto autonomo rispetto alla detrazione originaria, ma rappresenta una diversa modalità di esercizio della medesima posizione giuridica. Ne consegue che l'eventuale invalidità del titolo agevolativo si riflette inevitabilmente sull'intera vicenda circolatoria del credito, senza tuttavia modificare il fatto che la causa dell'indebita fruizione risiede, nella generalità dei casi, nella mancanza dei presupposti maturati in capo al beneficiario. È proprio per tale ragione che il legislatore ha mantenuto fermo il principio secondo cui il recupero deve essere prioritariamente rivolto nei confronti del soggetto che ha originariamente acquisito il diritto alla detrazione.

Occorre tuttavia precisare che la responsabilità del beneficiario non assume carattere esclusivo. La progressiva evoluzione normativa, dettata dall'esigenza di contrastare le frodi connesse alla circolazione dei crediti edilizi, ha progressivamente ampliato il novero dei soggetti potenzialmente coinvolti nell'azione di recupero,

¹³⁷ Art. 121, commi 1 e 4, D.L. 19 maggio 2020, n. 34; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020, §§ 7-8.

¹³⁸ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, § 5.3; art. 121, comma 5, D.L. n. 34/2020.

introducendo specifiche ipotesi di responsabilità solidale a carico dei cessionari e dei fornitori che abbiano concorso, con dolo o colpa grave, alla formazione o all'utilizzo di crediti inesistenti o non spettanti.

La posizione del beneficiario continua pertanto a rappresentare il fulcro del sistema, ma non esaurisce più l'ambito soggettivo della responsabilità tributaria, che risulta oggi articolato secondo un modello più complesso e strettamente connesso alla concreta partecipazione di ciascun soggetto alla circolazione del credito.¹³⁹

In particolare, la posizione del cessionario ha rappresentato il principale terreno di intervento del legislatore, chiamato a bilanciare la tutela dell'affidamento dei terzi con l'esigenza di contrastare l'utilizzo di crediti inesistenti o non spettanti. L'attuale formulazione dell'art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 esclude, infatti, una responsabilità automatica del cessionario, subordinandone il coinvolgimento alla dimostrazione del concorso nella violazione mediante dolo o colpa grave. Tale scelta evidenzia come l'acquisto del credito non costituisca, di per sé, un fattore sufficiente a giustificare l'estensione della pretesa tributaria, essendo invece necessario accertare il concreto comportamento tenuto dal soggetto acquirente e il livello di diligenza osservato nella verifica della documentazione posta a fondamento dell'operazione.¹⁴⁰

Particolare rilievo assume, in tale contesto, la posizione degli intermediari finanziari. Pur rientrando nella categoria dei cessionari, essi sono chiamati ad operare secondo standard di diligenza più elevati, giustificati sia dalla professionalità dell'attività esercitata sia dagli obblighi di adeguata verifica imposti dalla normativa antiriciclaggio. Proprio tale peculiare posizione ha indotto gli istituti di credito ad adottare procedure interne sempre più rigorose nella valutazione dei crediti acquistati, richiedendo una documentazione tecnica e fiscale spesso più ampia di quella espressamente prevista dalla normativa.

¹³⁹ Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 2022, §§ 5.3-5.4; Circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022

¹⁴⁰ Art. 121, comma 6, D.L. 19 maggio 2020, n. 34; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, §§ 5.3-5.4; Circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022.

Ne consegue che la responsabilità delle banche non deriva dalla sola qualità di cessionario, bensì dall'eventuale inosservanza degli obblighi di verifica che, in relazione alla loro qualificazione professionale, risultano concretamente esigibili.¹⁴¹

Analoga funzione preventiva è attribuita ai professionisti incaricati del rilascio delle asseverazioni tecniche e del visto di conformità. Pur operando in ambiti differenti, entrambe le figure concorrono alla formazione del credito d'imposta, attestando la sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge sotto il profilo tecnico e fiscale.

La loro responsabilità non discende automaticamente dall'eventuale recupero del beneficio, ma dall'inosservanza degli obblighi di correttezza, diligenza e veridicità che caratterizzano l'esercizio dell'attività professionale. In tale prospettiva, le asseverazioni e il visto di conformità non rappresentano meri adempimenti formali, bensì strumenti di garanzia destinati a rafforzare l'affidabilità dell'intero sistema di circolazione dei crediti edilizi.¹⁴²

Particolare attenzione merita l'ipotesi delle false asseverazioni, che costituisce il principale fattore di alterazione del procedimento di formazione del credito.

La non veridicità delle attestazioni tecniche non incide esclusivamente sulla responsabilità del professionista, ma compromette il presupposto stesso sul quale si fonda la spettanza dell'agevolazione, determinando effetti destinati a propagarsi lungo l'intera catena delle successive cessioni.

Per tale ragione il legislatore ha progressivamente rafforzato le garanzie connesse all'attività di asseverazione, imponendo specifici obblighi assicurativi e prevedendo un articolato sistema di responsabilità, destinato ad affiancarsi alle ulteriori conseguenze amministrative e penali che saranno esaminate nel successivo paragrafo dedicato ai profili sanzionatori.¹⁴³

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge come il sistema delineato dal legislatore abbia progressivamente sostituito una concezione della responsabilità fondata

¹⁴¹ Circolare n. 23/E del 2022; ABI, *Linee guida operative sulla cessione dei crediti fiscali*

¹⁴² Art. 119, commi 11 e 13, D.L. n. 34/2020; D.M. 6 agosto 2020 ("Requisiti tecnici"); Agenzia delle Entrate, Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020, §§ 8-9.

¹⁴³ Art. 119, comma 14, D.L. n. 34/2020; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 2022; Circolare n. 33/E del 2022.

sulla mera titolarità del beneficio con un modello incentrato sul ruolo concretamente svolto da ciascun soggetto nella formazione e nella circolazione del credito. La graduazione della responsabilità secondo il diverso livello di partecipazione all'operazione costituisce oggi uno degli elementi qualificanti della disciplina del Superbonus e rappresenta il presupposto sul quale si innesta il successivo sistema delle conseguenze sanzionatorie.

I profili sanzionatori nel sistema del Superbonus

Il procedimento di controllo esaminato nei paragrafi precedenti trova il proprio naturale completamento nel sistema delle conseguenze giuridiche derivanti dall'accertamento dell'indebita fruizione del beneficio. La risposta dell'ordinamento, tuttavia, non si esaurisce nel mero recupero del credito d'imposta, ma si articola in un complesso di strumenti aventi finalità differenti, che spaziano dalla reintegrazione del patrimonio erariale all'applicazione di sanzioni amministrative e, nei casi di maggiore gravità, all'attivazione della tutela penale.

Il sistema sanzionatorio del Superbonus si caratterizza, pertanto, per una pluralità di rimedi autonomi ma strettamente coordinati, ciascuno dei quali risponde ad una specifica funzione e presuppone differenti condizioni applicative.¹⁴⁴

Sotto tale profilo, assume particolare rilievo la distinzione tra il recupero del beneficio indebitamente fruito e l'irrogazione della sanzione tributaria. Sebbene tali conseguenze siano frequentemente disposte nell'ambito del medesimo procedimento, esse rispondono a logiche profondamente diverse.

Il recupero del credito mira esclusivamente a ripristinare la corretta applicazione del tributo, eliminando gli effetti dell'indebita agevolazione, mentre la sanzione amministrativa costituisce espressione della potestà punitiva dell'Amministrazione finanziaria ed è soggetta ai principi generali di legalità, personalità, colpevolezza e proporzionalità sanciti dal D.Lgs. n. 472 del 1997.

La distinzione non assume un rilievo meramente teorico, ma produce importanti effetti pratici, incidendo sull'individuazione dell'onere della prova, sulla valutazione dell'elemento soggettivo e sulle garanzie riconosciute al contribuente nel procedimento sanzionatorio.¹⁴⁵

L'evoluzione normativa che ha interessato il Superbonus conferma tale impostazione. Le numerose modifiche apportate all'art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 hanno progressivamente rafforzato gli strumenti di prevenzione e repressione delle

¹⁴⁴ Art. 121, commi 4, 5 e 6, D.L. 19 maggio 2020, n. 34; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, §§ 5.2-5.4.

¹⁴⁵ Artt. 2, 3, 5, 6 e 7, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472; F. Tesaro, *Istituzioni di diritto tributario – Parte generale*, Giappichelli, ult. ed.

frodi, senza tuttavia derogare ai principi fondamentali che governano il sistema sanzionatorio tributario.

Anche nell'ambito delle agevolazioni edilizie permane, infatti, la distinzione tra la verifica della spettanza del beneficio e l'accertamento della responsabilità del soggetto destinatario della sanzione, con la conseguenza che l'Amministrazione è chiamata non soltanto a dimostrare l'illegittimità del credito, ma anche la sussistenza dei presupposti richiesti dalla disciplina generale per l'applicazione della pretesa punitiva.¹⁴⁶

Pertanto, l'accertamento dell'indebita fruizione del Superbonus non determina automaticamente l'applicazione di una sanzione amministrativa. Tale affermazione, apparentemente intuitiva, rappresenta in realtà uno dei profili più significativi dell'intera disciplina, poiché impone di distinguere il piano del recupero del credito da quello della responsabilità sanzionatoria.

Il primo costituisce la naturale conseguenza dell'assenza dei presupposti sostanziali dell'agevolazione e risponde all'esigenza di ricostituire la corretta pretesa tributaria; la seconda, invece, implica un autonomo giudizio sulla condotta del soggetto interessato e trova fondamento nei principi generali dettati dal D.Lgs. n. 472 del 1997.

La coincidenza procedimentale tra recupero e contestazione della sanzione non deve pertanto indurre a ritenere che i relativi presupposti siano sovrapponibili: mentre il recupero consegue all'oggettiva insussistenza del beneficio, la sanzione richiede un distinto accertamento della responsabilità personale del contribuente o dell'altro soggetto destinatario della pretesa punitiva.¹⁴⁷

In particolare, tale distinzione assume un rilievo ancora maggiore nell'ambito del Superbonus, dove la formazione del credito dipende dall'interazione di una pluralità di soggetti, ciascuno titolare di specifici obblighi tecnici, fiscali o documentali. Non sono infrequenti, infatti, ipotesi nelle quali il credito risulta successivamente non spettante per effetto di valutazioni tecniche, mutamenti interpretativi o irregolarità emerse nel corso

¹⁴⁶ Art. 121, D.L. n. 34/2020; Circolare Agenzia delle Entrate n. 33/E del 6 ottobre 2022; L. 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), artt. 7 e 10.

¹⁴⁷ Art. 121, comma 5, D.L. 19 maggio 2020, n. 34; artt. 2 e 5, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472; Agenzia delle Entrate, *Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022*, § 5.

dell'attività istruttoria, senza che ciò consenta automaticamente di affermare l'esistenza di una condotta colpevole.

In questi casi, l'Amministrazione finanziaria conserva il potere di eliminare gli effetti dell'indebita agevolazione attraverso il recupero del credito, ma l'applicazione della sanzione presuppone la dimostrazione dell'elemento soggettivo richiesto dalla disciplina generale delle violazioni tributarie.¹⁴⁸

Proprio sotto questo profilo emerge la centralità del principio di colpevolezza, presente nell'art. 5 del D.Lgs. n. 472 del 1997, il quale esclude che l'illecito amministrativo possa fondarsi su una forma di responsabilità meramente oggettiva. La potestà sanzionatoria dell'Amministrazione non può quindi arrestarsi alla constatazione dell'indebita fruizione del beneficio, ma richiede di verificare se la violazione sia concretamente imputabile ad una condotta dolosa o colposa del soggetto interessato.

Particolarmente rilevante nel sistema del Superbonus, dove l'elevato tecnicismo della disciplina e il coinvolgimento di professionisti qualificati possono incidere in modo significativo sull'affidamento del contribuente circa la legittimità dell'operazione. Ne consegue che il giudizio sulla spettanza del credito e quello sulla responsabilità sanzionatoria, pur strettamente collegati, rimangono logicamente e giuridicamente distinti.

L'autonomia tra recupero e sanzione produce rilevanti conseguenze anche sul piano procedimentale. Se l'Amministrazione è tenuta a motivare l'atto di recupero dimostrando le ragioni dell'insussistenza del credito, l'irrogazione della sanzione richiede un ulteriore sforzo motivazionale, volto ad evidenziare gli elementi dai quali desumere la colpevolezza del destinatario.

È proprio tale distinzione che assume un ruolo decisivo nella distribuzione dell'onere della prova e nella tutela delle garanzie difensive del contribuente.

Se l'Amministrazione finanziaria è tenuta a dimostrare l'insussistenza dei presupposti dell'agevolazione, essa deve altresì fornire gli elementi dai quali desumere la

¹⁴⁸ Art. 5, D.Lgs. n. 472/1997

colpevolezza del soggetto destinatario della sanzione, non potendo fondare la pretesa punitiva sul solo accertamento dell'indebita fruizione del beneficio.

Tale principio assume particolare rilievo nei confronti del cessionario del credito, la cui responsabilità è subordinata, ai sensi dell'art. 121, comma 6, del decreto-legge n. 34 del 2020, alla dimostrazione del dolo o della colpa grave.¹⁴⁹

In questa prospettiva, la documentazione prevista dall'art. 121, comma 6-bis, non esclude automaticamente la responsabilità, ma costituisce un elemento rilevante ai fini della valutazione della diligenza concretamente osservata dal cessionario. L'effettivo possesso della documentazione richiesta, unitamente alla coerenza dell'operazione sotto il profilo economico e fiscale, rappresenta infatti uno degli indici attraverso i quali può essere apprezzata la buona fede dell'acquirente del credito.¹⁵⁰

Il corretto riparto dell'onere della prova si traduce, infine, in una fondamentale garanzia procedimentale. L'Amministrazione è tenuta a motivare specificamente le ragioni della contestazione, indicando gli elementi posti a fondamento della pretesa sanzionatoria, mentre il contribuente conserva il diritto di fornire prova contraria e di far valere il proprio affidamento ai sensi degli artt. 7 e 10 della legge n. 212 del 2000. È proprio attraverso tali garanzie che il sistema del Superbonus ricerca un equilibrio tra l'esigenza di contrastare le frodi e quella di tutelare i soggetti che abbiano operato con la diligenza richiesta dalla legge.¹⁵¹

¹⁴⁹ Art. 121, comma 6, D.L. 19 maggio 2020, n. 34; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, § 5.

¹⁵⁰ Art. 121, comma 6-bis, D.L. n. 34/2020; Agenzia delle Entrate, Circolare n. 33/E del 6 ottobre 2022.

¹⁵¹ Artt. 7 e 10, L. 27 luglio 2000, n. 212; art. 5, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472

ANALISI DI UN CASO CONCRETO IN MATERIA DI SUPERBONUS

I fatti di causa e il procedimento di controllo preventivo

La sentenza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Trieste n. 82 dell'11 aprile 2023 costituisce un esempio particolarmente significativo dell'applicazione concreta dei controlli preventivi introdotti dal legislatore in materia di Superbonus e cessione del credito. Il giudizio trae origine dal ricorso proposto da un condominio triestino avverso il provvedimento con cui l'Agenzia delle Entrate aveva annullato la comunicazione di opzione per la cessione del credito presentata ai sensi dell'art. 121 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Il condominio aveva eseguito interventi di riduzione del rischio sismico e, dopo aver trasmesso una prima comunicazione accettata dall'Amministrazione senza rilievi, aveva inviato una seconda comunicazione a seguito della redazione dello stato di avanzamento lavori. Proprio in relazione a tale seconda comunicazione l'Ufficio aveva disposto la sospensione degli effetti dell'opzione, attivando il procedimento di verifica previsto dall'art. 122-bis del medesimo decreto-legge.

Dall'istruttoria emergeva che l'immobile interessato dagli interventi era originariamente composto da venti unità immobiliari accatastate separatamente e riconducibili a un'unica società immobiliare. Successivamente, attraverso una serie di operazioni ravvicinate di compravendita e locazione, era stata formalmente costituita una pluralità di proprietari e, quindi, un condominio.

L'Agenzia riteneva che tali operazioni fossero prive di reale sostanza economica e finalizzate esclusivamente a creare il presupposto soggettivo necessario per accedere al Superbonus e al meccanismo della cessione del credito. In particolare, l'Ufficio valorizzava il fatto che gli immobili fossero in stato di degrado e inagibilità, che i contratti di locazione riguardassero unità collabenti, che i conduttori non avessero trasferito la residenza né attivato utenze e che l'acquirente principale non disponesse di una capacità reddituale coerente con il prezzo di acquisto.

Il condominio contestava integralmente tale ricostruzione, sostenendo la reale esistenza del condominio ai sensi dell'art. 1117 c.c., la regolarità dei lavori e la legittima

applicazione della disciplina agevolativa anche agli immobili collabenti, richiamando la circolare n. 30/E dell'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, evidenziava che la prima comunicazione di cessione del credito era stata accettata dall'Amministrazione senza osservazioni e che l'amministratore condominiale era rimasto estraneo alle operazioni ritenute elusive.

Pertanto, nel caso di specie si può osservare concretamente il funzionamento del controllo preventivo delineato dall'art. 122-bis del decreto-legge n. 34 del 2020. Dalla sentenza risulta infatti che la sospensione della comunicazione era stata originariamente generata da procedure automatizzate di analisi del rischio e che, solo successivamente, l'Ufficio aveva svolto un'istruttoria sostanziale mediante l'acquisizione di informazioni catastali, reddituali e urbanistiche.

Il caso mostra quindi in modo evidente la sequenza procedimentale esaminata nel terzo capitolo della presente tesi: segnalazione automatizzata, sospensione degli effetti dell'opzione, attività istruttoria dell'Amministrazione e adozione del provvedimento conclusivo.

La Corte ha ritenuto legittimo l'operato dell'Agenzia, affermando che gli elementi raccolti evidenziavano la creazione di un condominio meramente formale e funzionale all'ottenimento del beneficio fiscale. Secondo il giudice tributario, la disciplina del Superbonus presuppone l'esistenza reale del condominio e non può essere utilizzata per realizzare operazioni prive di sostanza economica dirette ad aggirare il divieto di fruizione del beneficio da parte dell'impresa che acquisti direttamente l'immobile da ristrutturare.

La decisione valorizza espressamente la nozione di abuso del diritto di cui all'art. 10-bis dello Statuto del contribuente, ritenendo che la sequenza negoziale ivi presente, fosse finalizzata essenzialmente al conseguimento di un vantaggio fiscale indebito.

La decisione della Corte e la valutazione del caso

La Corte di giustizia tributaria di Trieste ha respinto integralmente il ricorso del condominio, ritenendo legittimo il provvedimento di sospensione e successivo annullamento della comunicazione di cessione del credito adottato dall'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 122-bis del decreto-legge n. 34 del 2020. In via preliminare, il giudice ha affermato la sussistenza della giurisdizione tributaria, valorizzando la natura fiscale della controversia e l'incidenza diretta del provvedimento impugnato sulla posizione tributaria del contribuente.

Nel merito, la decisione si fonda sulla natura artificiosa dell'operazione realizzata dai soggetti coinvolti. La Corte ha ritenuto che la pluralità di proprietari fosse stata creata mediante una sequenza di atti negoziali privi di effettiva sostanza economica, con l'unico scopo di far apparire esistente un condominio e accedere così al regime agevolativo del Superbonus e alla successiva cessione del credito. Tale conclusione è stata desunta dalla valutazione complessiva degli elementi raccolti dall'Amministrazione, considerati idonei a dimostrare l'assenza di una reale finalità economica diversa dal conseguimento del vantaggio fiscale.

Particolarmente significativo è il richiamo operato dalla Corte all'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000 in tema di abuso del diritto. Secondo il giudice, la disciplina del Superbonus non può essere utilizzata per realizzare operazioni meramente formali dirette ad aggirare i limiti soggettivi posti dal legislatore, sicché la creazione artificiosa di un condominio costituisce un'ipotesi di abuso idonea a giustificare l'intervento repressivo dell'Amministrazione finanziaria.

La sentenza valorizza quindi il principio secondo cui il rispetto formale delle disposizioni civilistiche non è sufficiente quando l'operazione, valutata nel suo complesso, risulti priva di sostanza economica e finalizzata essenzialmente all'ottenimento di un indebito vantaggio fiscale.

Sotto il profilo sistematico, il caso conferma in modo particolarmente efficace quanto esaminato nel terzo capitolo della presente tesi in relazione ai controlli preventivi. L'art. 122-bis attribuisce infatti all'Amministrazione un potere di sospensione fondato su indici di rischio individuati anche attraverso procedure automatizzate, consentendo lo

svolgimento di successive verifiche sostanziali prima che il credito entri stabilmente nel circuito della circolazione fiscale.

La vicenda triestina dimostra come tale strumento operi concretamente quale meccanismo di presidio anticipato del sistema, volto a impedire la formazione di crediti potenzialmente inesistenti prima della loro compensazione o ulteriore cessione.

La decisione presenta inoltre un rilevante interesse con riguardo all'onere della prova. Pur non trattandosi di un giudizio avente ad oggetto un atto di recupero del credito già utilizzato, la Corte ha richiesto all'Amministrazione la dimostrazione concreta degli elementi sintomatici dell'abuso, valorizzando dati catastali, reddituali e fattuali specificamente indicati nel provvedimento impugnato.

Ciò conferma che anche nel procedimento di controllo preventivo l'esercizio del potere amministrativo non può fondarsi su mere presunzioni generiche, ma richiede un adeguato supporto istruttorio e motivazionale, in coerenza con i principi dello Statuto dei diritti del contribuente.

In conclusione, la sentenza della Corte di giustizia tributaria di Trieste mostra come la disciplina del Superbonus, pur concepita quale strumento straordinario di politica economica e di incentivazione degli investimenti edilizi, resti integralmente soggetta ai principi generali dell'ordinamento tributario, tra i quali assumono particolare rilievo il divieto di abuso del diritto, la necessità di un'adeguata motivazione dell'atto amministrativo e il corretto esercizio del potere di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

CONCLUSIONI

Dalla ricerca emerge chiaramente come il Superbonus non sia stato un semplice incentivo per il settore edilizio. L'impressione è che il legislatore, spinto dall'urgenza di sostenere l'economia in piena crisi, abbia calato nel sistema fiscale una leva capace di scardinarne alcune categorie tradizionali. Rendere la detrazione un credito liberamente cedibile ha infatti mutato la natura stessa del rapporto d'imposta: il focus si è spostato dalla fruizione diretta del beneficio da parte del contribuente alla circolazione del credito a valle, lungo mercati e filiere finanziarie.

Ne deriva la figura di un credito d'imposta sostanzialmente "ibrido". Se da un lato la sua causa resta ancorata al rapporto agevolativo originario, dall'altro la cessione gli conferisce una vita patrimoniale autonoma, che ne permette la compravendita tra soggetti estranei all'intervento edilizio. Proprio questa doppia anima spiega i dubbi interpretativi analizzati nel lavoro: il credito circola come un bene economico a sé stante, pur portandosi dietro il cordone ombelicale del presupposto fiscale che l'ha generato.

È nell'evoluzione dei controlli, però, che questo mutamento si fa più evidente. I classici accertamenti a posteriori sull'utilizzo in compensazione hanno lasciato il posto, o meglio, si sono affiancati a meccanismi di filtro preventivo pensati per intercettare il rischio prima che il credito si consolidasse. La sospensione delle comunicazioni e il vaglio dell'art. 122-bis rappresentano la vera rottura rispetto al passato: la verifica tributaria smette di essere solo repressiva e si fa quasi esclusivamente preventiva, volta a sbarrare la strada all'illecito prima che si consumi.

Un quadro così stringente si è riflesso inevitabilmente sul regime delle responsabilità. La posizione del beneficiario resta la pietra angolare, ma l'attenzione si è allargata a macchia d'olio verso cessionari, banche e professionisti coinvolti nelle asseverazioni. In particolare, va comunque riscontrato lo sforzo di evitare automatismi punitivi a 360 gradi: esigere la prova del dolo o della colpa grave per chiamare a rispondere il cessionario significa, in fin dei conti, provare a salvaguardare chi ha operato sul mercato con la dovuta diligenza.

In questo contesto, tenere distinta la funzione ripristinatoria del recupero d'imposta da quella punitiva della sanzione è un passaggio cruciale. La ricerca dimostra

che il recupero mira soltanto a riportare le casse dello Stato allo *statu quo ante*, mentre la sanzione richiede un accertamento effettivo sull'elemento soggettivo. Questa separazione impedisce che ogni irregolarità si trasformi in automatico in un addebito sanzionatorio, imponendo all'Agenzia delle Entrate un onere motivazionale rigoroso e garantendo che il principio di colpevolezza non venga travolto da forme di responsabilità oggettiva.

La pronuncia della Corte di giustizia tributaria di Trieste esaminata offre un riscontro pratico a queste coordinate teoriche. Dalla vicenda emerge come i filtri preventivi possano scattare efficacemente di fronte a operazioni impeccabili sulla carta, ma prive di concreta sostanza economica. La sentenza fa toccare con mano quanto sia sottile il confine tra pianificazione fiscale e abuso del diritto, confermando che il rispetto delle forme negoziali non basta a salvare un'operazione concepita al solo scopo di incassare un vantaggio indebito.

Tutti questi elementi restituiscono l'immagine di una disciplina tuttora instabile. Il susseguirsi di ritocchi normativi dimostra quanto sia complesso bilanciare la spinta agli investimenti con la tenuta dei conti pubblici. Se il Superbonus ha iniettato ingenti risorse nell'economia, ha anche mostrato i rischi intrinseci all'immissione sul mercato di masse enormi di crediti fiscali. La reazione del legislatore, fatta di maglie sempre più strette, ha ridotto gli spazi per le frodi ma ha finito per paralizzare molti operatori in buona fede.

In conclusione, la sensazione è che il Superbonus sia stato un vero e proprio laboratorio a cielo aperto per il diritto tributario. Sull'arena di questa misura si sono scontrate esigenze contrapposte: stimolare la crescita, spingere l'efficientamento energetico, tutelare il bilancio statale e reprimere gli abusi. L'insegnamento che se ne ricava, potrebbe essere che incentivazioni di questa portata non possono essere paracadutate nel sistema senza un apparato di controllo proporzionato e pensato fin dall'inizio. Solo così si può sostenere l'economia reale senza incrinare quei principi di certezza e affidamento che dovrebbero sempre guidare i rapporti tra Stato e cittadini.

BIBLIOGRAFIA

- ABI, *Linee guida per l'acquisto dei crediti fiscali edilizi*, 2021.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare 19/E del 2020*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare 23/E del 23 giugno 2022*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare 33/E del 6 ottobre 2022*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n. 16/E del 29 novembre 2021*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n. 2/E del 14 febbraio 2020, "Bonus facciate"*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020, "Detrazioni per interventi di efficientamento energetico e di riduzione del rischio sismico"*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Circolare n. 30/E del 22 dicembre 2020*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Guida alle ristrutturazioni edilizie*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Provvedimento 1° dicembre 2021, prot. N. 340450, Chiarimenti sulla sospensione della comunicazione*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Provvedimento 8 agosto 2020, prot. n. 283847, Disposizioni di attuazione degli articoli 119 e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, per l'esercizio delle opzioni relative alle detrazioni spettanti per gli interventi di ristrutturazione edilizia, recupero o restauro della facciata degli edifici, riqualificazione energetica, riduzione del rischio sismico, installazione di impianti solari fotovoltaici e infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE, *Relazione sul contrasto alle frodi in materia di crediti edilizi*, 2022.
- AUGUSTO FANTOZZI, *Diritto tributario*, 2012.
- CODICE CIVILE, *Art. 1129 c.c.*
- COMMERCIALISTA TELEMATICO, *Riflessioni sulla disciplina dei crediti d'imposta non spettanti ed inesistenti nello schema di decreto sulle sanzioni*.
- CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI, *Superbonus 110% – Linee guida operative*, 2021.
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica 2023*.
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sul coordinamento della finanza pubblica*, 2022.
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR 2023*.
- CORTE DI CASSAZIONE SS.UU. n. 18184/2013
- CORTE DI CASSAZIONE SS.UU. n. 24823/2015.
- COSTITUZIONE, *art. 53 sul principio di capacità contributiva*.
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 600/1973, *Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi*;
- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 633/1972, *Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*.
- DECRETO LEGGE 11/2023, *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*.
- DECRETO LEGGE 13/2022, *Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili*.
- DECRETO LEGGE 13/2022, *Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili*.
- DECRETO LEGGE 157/2021, *Misure urgenti per il contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche*.

- DECRETO LEGGE 34/2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, "Superbonus", "Decreto rilancio"*.
- DECRETO LEGGE 4/2022, *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*.
- DECRETO LEGGE 63/2013, *Ecobonus e sismabonus*.
- DECRETO LEGGE 78/2010, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.
- DECRETO LEGISLATIVO 192/2005, *attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*.
- DECRETO LEGISLATIVO 241/1997, *Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni*.
- DECRETO LEGISLATIVO 471/1997, *Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662*.
- DECRETO LEGISLATIVO 472/1997, *Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662*.
- DECRETO LEGISLATIVO 546/1992, *Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*.
- DECRETO LEGISLATIVO 87/2024, *revisione del sistema sanzionatorio tributario*.
- DECRETO MINISTERIALE DEL 06/08/2020, *Requisiti delle asseverazioni per l'accesso alle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici, cd. Ecobonus*.
- DECRETO PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 917/1986, *Testo unico delle imposte sui redditi*.
- ENEA, *linee guida operative Superbonus*.
- ENEA, *Rapporto mensile sul Superbonus 110%, aggiornamenti periodici 2020–2022*.
- ENEA, *Report dati nazionali Superbonus 110%, aggiornamento luglio 2022*,
- FRANCESCO TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, edizione 2024*.
- GAETANO RAGUCCI, *Quaderni del Corso di perfezionamento di diritto tributario dell'Università degli Studi di Milano, volume Crediti d'imposta e bonus*.
- GASPARE FALSITTA, *Manuale di diritto tributario, edizione 2023*.
- GIUSEPPE MELIS, *"La circolazione dei crediti fiscali e le responsabilità dei cessionari", in Rivista di diritto tributario, 2023*.
- GIUSEPPE MELIS, *Manuale di diritto tributario, Giappichelli, 2026*.
- LEGGE 160/2019, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020*.
- LEGGE 212/2000, *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*.
- LEGGE 234/2021, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022, "proroga superbonus"*.
- LEGGE DELEGA 111/2023, *riforma fiscale*.
- LUCA PAPI, *La riqualificazione del patrimonio edilizio: un bilancio delle recenti misure di incentivazione, in Moneta e Credito, 2022*.
- MARONGIU, *Il contraddittorio endoprocedimentale nel diritto tributario, in Rivista di diritto tributario, 2022*.
- MASSIMO BASILAVECCHIA, *Le asseverazioni nel sistema del Superbonus, in Rivista di diritto tributario, 2021*.
- ORAZIO STANGHERLIN, *Cos'è il credito d'imposta, Arcadia Network*.

- ORAZIO STANGHERLIN, *Sul rapporto tra credito d'imposta e digitalizzazione dei processi fiscali*.
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021*.
- PREZZARI REGIONALI.
- PREZZIARI DEI.
- TOMMASO CALCUTTI, *La patologia del credito tributario, Tesi di dottorato, Univ. Bari "Aldo Moro", 2024*.

RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere la mia più sincera gratitudine alla mia famiglia, che con il suo sostegno, i suoi sacrifici e la sua fiducia mi ha accompagnato in ogni fase del mio percorso universitario. Questo traguardo è anche il loro.

Un ringraziamento speciale va a Sara, per la pazienza, la vicinanza e l'incoraggiamento costante nei momenti più impegnativi. La sua presenza ha reso questo cammino più leggero e significativo.

Infine, grazie a tutti i miei amici, universitari e non, con i quali ho condiviso anni di studio, confronti, risate e momenti indimenticabili. Ognuno, a modo proprio, ha contribuito a rendere questo percorso un'esperienza di crescita non solo accademica, ma anche personale.

A tutti voi, grazie di cuore.