

Tra le cause, lavori non completati o impossibilità di fruire del bonus nella misura del 110%

Superbonus, lento addio. Adesso è l'ora del contenzioso

PAGINE A CURA
DI ANTONIO RANALLI

Superbonus, adesso è l'ora del contenzioso. Con il venir meno, progressivo, degli incentivi al 110% per l'edilizia, si stanno infatti aprendo una serie di nuove cause. La legge di Bilancio 2025, all'esame del parlamento, conferma l'accesso all'incentivo per il 2025 in misura ridotta al 65%, limitando il bonus a soli pochi casi selezionati. Una riduzione che però lascia dietro di sé una serie di problematiche irrisolte: lavori non completati, impossibilità di usufruire dell'agevolazione fiscale nella misura originaria del 110%, cantieri sospesi o mai attivati, cessione del credito e mancata esecuzione dei lavori da parte dell'impresa. Problemi su cui sono stati chiamati a intervenire numerosi studi legali.

«Sicuramente una situazione di forte incertezza per tutti gli attori coinvolti (cittadini, imprese e professionisti)», dice **Mario Benedetti**, partner di **BLB Studio Legale**. «Le implicazioni di questa criticità devono essere necessariamente valutate in termini di responsabilità e di risarcimento del danno.

Punto di partenza è la stratificazione di fonti normative e non (circolari Agenzia delle Entrate, chiarimenti Enea, giurisprudenza) che ha determinato difficoltà interpretative e soprattutto il venir meno del legittimo affidamento tra lo stato le imprese e i cittadini. In questo contesto, particolarmente critica si sta rilevando la tutela dei beneficiari, spesso coinvolti, loro malgrado, in contenziosi complessi. Il tema riguarda soprattutto l'onere probatorio circa l'utilità patrimoniale che il creditore avrebbe conseguito se l'obbligazione fosse stata adempiuta. Rilevante è poi la dimostrazione della lesione dell'aspettativa legittima e dell'impossibilità di reperire un'altra impresa appaltatrice per la realizzazione dei lavori. Il tema della responsabilità è più nello specifico quella del beneficiario, implica il necessario bilanciamento tra disciplina sulla cessione dei crediti/sconto in fattura e i poteri di vigilanza degli enti proposti. È noto, infatti, che l'Agenzia delle Entrate in prima battuta provvede al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante nei confronti del beneficiario stesso. Se i cessionari o i fornitori hanno concorso con dolo e colpa grave nella violazione, allora ne rispondono in solido con il beneficiario. In caso contrario, risponderanno per l'eventuale utilizzo del credito d'impo-



Mario Benedetti



Daniele Di Paolo



Enzo Aldo Tino



Francesco Matrone



Daniele Zanni



Gianluca Tonato



Roberto Panetta



Elmira Shahbazi

sta in modo irregolare o in misura maggiore rispetto al credito di imposta ricevuto. In ogni caso il concorso o la responsabilità sono esclusi se i cessionari sono in possesso di specifica documentazione indicata da apposite circolari della stessa Agenzia delle Entrate susseguite nel tempo. È probabile che si crei un'ulteriore ondata di esodati da Superbonus e di risoluzioni di contratti già conclusi. Le criticità attengono anche ai rapporti tra istituti di credito o intermediari. Lo scenario va ad aggiungersi alla cd. questione Spalma-crediti di cui al D.L. 39/2024. I contratti potranno essere modificati, oppure potranno essere risolti, a causa di una modifica sostanziale del contesto nel quale era stato inizialmente sottoscritto.

Il superbonus 110% è stato previsto dal legislatore per incentivare la realizzazione di interventi di efficientamento energetico (e di messa in sicurezza antisismica) che, in assenza di questo meccanismo agevolante non sarebbero stati verosimilmente intrapresi. «Tuttavia, pur a fronte di tali nobili intenzioni, si è purtroppo assistito ad una proliferazione sia di interventi che, conseguentemente, di operatori economici non sempre dotati di un'organizzazione e di un'esperienza sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di esecuzione in linea con le scadenze normative», spiega **Daniele Di Paolo**, responsabile

della pactice Energy Efficiency e CER dello **studio Angelini e Associati**. «Le operazioni che abbiamo seguito in questo ambito, assistendo principalmente fondazioni ed ETS operanti nel settore socio-sanitario, nonché imprese di costruzioni medio-grandi, hanno sin qui tutte visto il raggiungimento degli obiettivi grazie alla definizione di schemi contrattuali in grado di garantire l'allineamento di interessi tra committente e appaltatore. Sennonché, sono numerosi i casi in cui i committenti si sono ritrovati con lavorazioni incomplete o, di fatto, mai eseguite. In questi casi, è verosimile ritenere che i soggetti decaduti dal beneficio fiscale, destinatari delle richieste di restituzione delle somme «anticipate» da parte dell'Agenzia delle Entrate, decidano di intraprendere azioni legali volte ad ottenere, alternativamente, l'adempimento del contratto di appalto (con obbligo di conclusione dei lavori) ovvero la risoluzione dello stesso, salvo in ogni caso il risarcimento del danno derivante dal ritardo e dal mancato completamento dell'intervento nei termini fissati *ex lege* per il riconoscimento dell'agevolazione fiscale nella sua aliquota massima del 110%. È su tale profilo risarcitorio che, infatti, si sofferma la recente casistica giurisprudenziale in materia, laddove ravvede nella perdita della possibilità di accedere al bonus 110% non una mera aspettativa

di fatto ma una componente patrimoniale valutabile autonomamente sul piano economico-giuridico, il cui accertamento giudiziale non si estende anche alla verifica della concreta probabilità del conseguimento di tale beneficio».

Il gran numero di interventi edilizi realizzati in virtù delle consistenti agevolazioni fiscali porta, quale quasi ovvia conseguenza, un aumento dei possibili scenari contenziosi tra i soggetti che hanno commissionato e quelli che hanno realizzato gli interventi. «La principale problematica riguarderà la non corretta esecuzione dei lavori da parte delle imprese (vuoi per l'esistenza di vizi e difetti nelle opere, vuoi per il mancato rispetto dei tempi di consegna) e la correlata responsabilità, oltre che delle imprese esecutrici, anche dei progettisti e dei direttori dei lavori», spiega **Enzo Aldo Tino** di **Lawes Avvocati**. «Le norme di riferimento sono quelle dettate in tema di appalto con riferimento alle quali ci sono dei principi giurisprudenziali (in ordine, ad esempio, alla individuazione dei c.d. gravi difetti e dei termini per denunciare i vizi e promuovere il giudizio) che possono considerarsi ormai consolidati e che troveranno applicazione anche ai contenziosi legati al superbonus. Le verosimili peculiarità dei giudizi che si apriranno sono fondamentalmente due. La prima riguarda il fatto che nelle occasioni in

cui si è fatto ricorso allo sconto in fattura o alla cessione del credito (con conseguente mancato pagamento diretto da committente ad impresa) – nell'obiettivo di difficoltà di ottenere la restituzione delle somme legate agli interventi non eseguiti – ci si dovrà limitare a chiedere la corresponsione delle somme che saranno da sborsare per eseguire gli interventi mancanti o per eliminare i vizi ovvero la condanna dell'impresa ad eseguire direttamente i ripristini necessari. Il secondo riguarda la (eventuale) perdita dei benefici fiscali che il committente abbia subito per i ritardi nella esecuzione e/o nella fine dei lavori. In questi casi – qualora nel contratto di appalto non vi sia una specifica disciplina – la responsabilità dell'impresa dipenderà dalla prova dell'imputabilità all'impresa stessa (o a suoi subappaltatori) dei ritardi. In tutti i casi, l'avvio di un procedimento di accertamento tecnico preventivo può ritenersi decisivo per la tempestiva acquisizione della prova dei vizi e delle responsabilità, per il rapido avvio degli interventi di ripristino nonché, auspicabilmente, per il reperimento di una soluzione transattiva che eviti (a tutte le parti in causa) costi e tempi di un giudizio».

Per **Francesco Matrone**, partner **SM&A** «una delle principali criticità riguarda i lavori non completati con cantieri abbandonati o sospesi a metà a causa di difficoltà nell'accesso

Le Entrate potrebbero richiedere indietro gli incentivi

ai fondi, ai materiali ovvero per la scadenza degli incentivi: da un lato molte aziende si trovano ora a dover affrontare contenziosi per penali o mancati pagamenti, dall'altro i committenti rischiano di non poter beneficiare delle detrazioni previste. In questi casi, i contratti stipulati diventano fondamentali per determinare le responsabilità e le modalità di risoluzione delle controversie, ad esempio importante sarà la verifica delle clausole di risoluzione in caso di impossibilità di proseguire a causa del ritiro degli incentivi. Dal lato fiscale, il rischio maggiore è legato al recupero degli importi indebitamente detratti. Se i lavori non sono stati conclusi o non soddisfano i requisiti di conformità, l'Agenzia delle Entrate potrebbe richiedere la restituzione delle somme, con l'aggiunta di sanzioni e interessi. Le imprese, d'altro canto, rischiano di trovarsi con crediti d'imposta che potrebbero non essere utilizzati o ceduti come previsto inizialmente, compromettendo la loro sostenibilità finanziaria. Inoltre, la normativa, messa a punto negli ultimi anni per contenere l'onere a carico dello Stato, ha previsto una serie di provvedimenti come la rivalutazione delle rendite catastali delle unità oggetto di interventi e l'allungamento delle rate per beneficiare del bonus che inficiano le iniziali valutazioni di convenienza. Sul fronte immobiliare, infine, si segnalano situazioni limite in cui gli utenti si sono trovati con immobili non abitabili o bloccati a metà dei lavori, senza la possibilità di accedere ad ulteriori fondi. Sarà essenziale valutare attentamente le responsabilità legali delle imprese esecutrici e la posizione degli utenti, anche alla luce dei continui chiarimenti normativi. In questo contesto, una consulenza adeguata e tempestiva diventa cruciale per ridurre al minimo i rischi e garantire un'efficace gestione dei contenziosi».

Per **Daniele Zanni di DWF** «l'introduzione dei bonus e superbonus 110% per interventi edilizi per incentivare la riqualificazione energetica e antisismica degli immobili, iniziativa pur lodevole nelle premesse originali, è stata mal concepita soprattutto in relazione a due aspetti. La tempistica troppo concentrata in un breve lasso di tempo, con conseguente grande difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime e la relativa esplosione dei costi delle stesse; l'aver permesso a piccole se non minuscole società di scopo di poter proporsi per la realizzazione di tale intervento con la conseguenza della nascita di imprese improvvisate, spesso prive delle competenze tecniche nec e finanziarie necessarie per portare a termine i lavori. Altresì il continuo legiferare da parte del legislatore con norme estemporanee ha obiettivamente spiazzato in corso d'opera le aziende appaltatrici. La conseguenza di quanto esposto è stato il verificarsi di gravi problematiche sia per il condominio e i suoi con-



Nicola Resta



Francesco Ferrara

mini che per i privati. Sono stati molto frequenti i ritardi nella conclusione degli interventi, contravvenendo ai tempi stabiliti nei contratti di appalto, spesso andando oltre la tempistica stabilita per godere per l'intero dello sconto del 110%. Un ulteriore ostacolo è emerso nella gestione del pagamento all'appaltatore, spesso effettuato tramite la cessione del credito fiscale o lo sconto in fattura. Questo meccanismo, sebbene vantaggioso in termini di liquidità per il cliente, ha introdotto il rischio di richieste di restituzione del bonus ceduto da parte dell'Agenzia delle Entrate, soprattutto in casi di lavori non completati».

Molti cittadini si sono trovati nell'impossibilità di completare i lavori di ristrutturazione entro le scadenze stabilite, lasciando intere abitazioni in condizioni precarie. «Le polemiche si sono intensificate soprattutto tra coloro che avevano investito risorse significative nella speranza di usufruire delle detrazioni fiscali, ma si sono ritrovati a fronteggiare ritardi burocratici e difficoltà nel reperire materiali e manodopera», ricorda **Gianluca Tonato**, associate partner di **Endevo**. «Le imprese edili hanno lamentato l'incertezza normativa e la crescente difficoltà nell'accesso ai finanziamenti per i lavori avviati. Alcuni imprenditori, inoltre, hanno segnalato strascichi legali, con contenziosi in aumento tra clienti insoddisfatti e fornitori inadempienti. Le conseguenze per gli utenti sono gravi: molti si trovano ora con abitazioni non agibili, mentre le aziende rischiano di chiudere o ridurre il personale a causa della mancanza di lavoro. Tale situazione ha sollevato interrogativi sulla sostenibilità delle politiche edilizie italiane e sull'efficacia delle misure di incentivazione nel lungo termine, mettendo in luce la necessità di una riforma del sistema di incentivi edilizi per garantire una maggiore sicurezza e chiarezza nelle procedure, evitando che simili problematiche si possano ripetere in futuro».

Il Superbonus 110% è stato protagonista di una continua evoluzione, talvolta oscillante e poco sicura. Ciò ha comportato incertezza normativa e, quindi, la tenuta di condotte conservative da parte degli operatori. «Nel- lo specifico, la fase esecutiva degli interventi è stata caratteriz-

zata dalla necessità (o, meglio, opportunità) di accelerare il più possibile l'esecuzione dei lavori o, talvolta, soltanto della loro fatturazione», spiega **Roberto Panetta**, founder di **Panetta Law Firm**. «Ciò ha comportato, al di là del diffuso rialzo dei prezzi delle lavorazioni, l'adozione di materiali spesso di scarsa qualità, di modalità operative approssimative che sono risultati in difettosità delle opere consegnate in tutta fretta. Ad oggi, si contano numerosi casi di lavori che già meritano attività di rimedio o che legittimano la riduzione del prezzo, se non addirittura la risoluzione del contratto per totale inidoneità dell'opera realizzata. Tali rimedi, che costituiscono la norma, si rappresentano quanto mai difficili da porre in essere, alla luce del fatto che, all'indomani del boom edilizio irrorato dagli incentivi fiscali, molte imprese risultano sciolte. Da una ricerca condotta dalla Camera di Commercio, le imprese con codici ateco dell'edilizia, dalle costruzioni, dell'impiantistica, si sono ridotte di un numero considerevole, pari a circa 11 mila unità, rispetto ai tempi di avvio dei dbonus fiscali. È evidente che ciò pone un tema non solo di legittimità del rimedio di mantenere l'opera realizzata in modo difettoso, ma anche quello di disporre di un appaltatore che possieda una capacità patrimoniale idonea a soddisfare le pretese dei soggetti beneficiari dell'incentivo che, diversamente, si troverebbero privi di adeguata tutela e chiamati, a fronte di un concreto rischio dell'esecuzione, ad escutere le garanzie assicurative, ove rilasciate e nei limiti della loro applicabilità».

La chiusura del Superbonus 110% ha lasciato un'eredità complessa, rivelando una serie di distorsioni strutturali che hanno generato significativi rischi legali per imprese, famiglie e istituzioni finanziarie. «La peculiarità di un incentivo pari o addirittura superiore al costo dei lavori ha determinato effetti indesiderati, disincentivando una sana contrattazione sui prezzi», sostiene **Elmira Shahbazi**, counsel di **LEXIA**. «Questo ha contribuito, unitamente all'aumento dei costi delle materie prime e alle difficoltà di approvvigionamento, a una spirale inflazionistica che ha colpito l'intero settore edilizio. A ciò si è aggiunta l'incertezza normativa

derivante dai frequenti interventi correttivi e dai cambi di rotta del legislatore, che hanno modificato criteri di accesso e tempistiche. Questi fattori hanno reso estremamente complessa la pianificazione sia per i committenti che per le imprese, spesso incapaci di rispettare le scadenze per cause non imputabili direttamente a loro. Un ulteriore aggravio è venuto dal settore bancario, che, in risposta all'aumento dei rischi percepiti, ha progressivamente ridotto la disponibilità alla cessione del credito. Molti istituti hanno imposto requisiti aggiuntivi, come la revisione della documentazione da parte di società esterne specializzate, sovrapponendo tali verifiche alle asseverazioni già rilasciate dai professionisti incaricati. Questo ha rallentato i processi e aumentato i costi, spesso insostenibili per le imprese. Le famiglie, spesso attratte dagli sconti in fattura senza una piena comprensione delle dinamiche economiche sottostanti, si sono trovate in difficoltà quando le imprese, private del supporto bancario, hanno abbandonato i cantieri. In questi casi, il rischio di contenziosi per inadempimento contrattuale è concreto, con richieste di risarcimento che potrebbero essere sollevate sia dalle famiglie nei confronti delle imprese, sia viceversa, sulla base di eventuali oneri non adempiuti dai committenti. Non si può ignorare, inoltre, il fenomeno delle frodi legate al Superbonus. L'assenza di un adeguato sistema di controlli ex ante ha permesso a imprese di gonfiare preventivi o di attestare requisiti inesistenti per accedere al beneficio. Questo ha esposto il sistema a un elevato rischio di azioni penali, oltre a richieste di risarcimento per danni erariali da parte della pubblica amministrazione».

Per **Nicola Resta**, partner del dipartimento di Real Estate di **WST** «tra i principali rischi, nel breve periodo, deve menzionarsi l'abbandono degli investimenti diretti all'attuazione dell'EPBD (Energy Performance of Buildings Directive - c.d. «Direttiva Green»), direttiva UE che pone l'obiettivo di raggiungere il net-zero point (emissioni zero) degli edifici, entro il 2050, con step intermedi per tutti gli Stati membri. L'eliminazione degli incentivi, infatti, non potrà che comportare una diminuzione degli investimenti privati diretti alla riqualificazione energetica degli edifici, con il rischio, nei prossimi anni, di avere una grande quantità di immobili, specialmente nelle città con maggiore densità abitativa, non al passo con gli standard ecologici sempre più alti delle nuove costruzioni e, conseguentemente, con bassa appetibilità sul mercato. Nel lungo periodo, invece, il rischio più concreto è che gli edifici, la cui ristrutturazione e riqualificazione era prima agevolata, si avvino verso uno stato di decadimento e fatiscenza, legati alla mancanza di interesse nell'investire capitali in essi o, più semplicemente, al-

la mancanza della liquidità necessaria per farlo. Il nostro studio si sta occupando della gestione di queste problematiche, offrendo, tra le altre, un supporto completo per la verifica della conformità e la prevenzione dei rischi legali. In particolare, affianchiamo imprese e privati nella cessione dei crediti derivanti dai vari bonus edilizi, anche attraverso operazioni di *due diligence* e rilascio di appositi report; strumenti preziosi per garantire sicurezza e trasparenza nelle transazioni creditizie».

Francesco Ferrara, managing partner di **Pepe & Associati** ricorda che «il tema della tempestività nell'esecuzione delle opere è un tema molto rilevante nell'ambito del Superbonus, in quanto il mancato rispetto delle scadenze compromette l'accesso alle agevolazioni fiscali ed espone il committente a richieste di restituzione del bonus da parte dell'Agenzia delle Entrate. In caso di appalto, nel quale le parti hanno espressamente indicato l'interesse del committente a conseguire il Superbonus, la mancata esecuzione dei lavori in regime di bonus fiscali o la loro esecuzione tardiva ha come conseguenza diretta la responsabilità contrattuale dell'appaltatore se tale inadempimento non sia riconducibile ad impossibilità derivante da causa a lui non imputabile. Quindi, l'appaltatore per andare esente da detta responsabilità deve necessariamente provare che tale inadempimento o adempimento tardivo non è a lui imputabile. Come è ovvio, su tale terreno piuttosto «sdrucciolevole» si sono quindi scontrate le contrapposte posizioni dei committenti e degli appaltatori. La mancata esecuzione delle opere nei termini pattuiti può comportare il diritto del committente di risolvere il contratto per inadempimento dell'appaltatore, con tutte le relative conseguenze in termini di interruzione dei pagamenti e risarcimento dei danni. Se le parti si sono determinate a concludere il contratto di appalto sulla base del presupposto della possibilità di beneficiare del Superbonus (con sconto in fattura o cessione del credito) e tale possibilità è svanita in conseguenza del mancato completamento delle opere o del completamento delle stesse tardivamente per inadempimento imputabile all'appaltatore il committente può certamente agire per l'adempimento o la risoluzione del contratto e chiedere, altresì, il risarcimento del danno conseguito dalla cd. perdita di chance. Tale voce di danno, secondo la giurisprudenza chiamata a pronunciarsi sul tema, è quantificabile nel differenziale esistente tra i vantaggi del Superbonus 110 e quelli connessi ad altri bonus cd. minori».

— © Riproduzione riservata —

Supplemento a cura
di **Roberto Miliacca**
rmiliacca@italiaoggi.it
e **Gianni Macheda**
gmacheda@italiaoggi.it