

SUPERBONUS

Inquadramento normativo a partire dalla legge madre ad oggi



Ing. Gianluca Oreto
Direttore responsabile LavoriPubblici.it

*“La presente legge, munita del sigillo dello Stato,
sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi
della Repubblica italiana
È fatto obbligo a chiunque spetti
di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato”.*





Premessa





Di cosa parleremo

1. Origine della problematica
 - a. lo strumento normativo
 - b. I numeri e la dimensione del fenomeno
2. Le continue modifiche normative e le 5 date chiave
3. I problemi edilizi: stato legittimo, abusi e CILAS
4. I problemi fiscali: SAL, calcolo dei massimali
5. Profili contrattuali e responsabilità professionali



Da dove nasce il problema del Superbonus?

1

Lo strumento normativo
utilizzato

2

I numeri sviluppati
da questa detrazione



Lo strumento normativo utilizzato

Il Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34

(c.d. Decreto Rilancio)

convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77

+ 38 correttivi

+ decine di migliaia di risposte, risoluzioni, circolari e provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate

+ risposte Enea

+ risposte Commissione consultiva per il monitoraggio dell'applicazione del Sismabonus

+ giurisprudenza (TAR, CdS, Cassazione, Corte tributaria)





Lo Speciale Superbonus

<https://www.lavoripubblici.it/speciale/superbonus-110-90>



ORDINE DEGLI INGEGNERI
della Provincia di Torino



I numeri sviluppati



Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia
e lo sviluppo economico sostenibile



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

SuperEcobonus

30 aprile 2026

		Dato Nazionale		
		% lavori realizzati (#)	% edifici	% Invest.
N. di edifici		505.421		
Totale investimenti(*)		127.259.122.474,42 €		
Totale investimenti ammessi a detrazione		125.454.068.203,82 €		
Totale investimenti per lavori conclusi ammessi a detrazione		123.043.686.618,52 €	98,1%	
Detrazioni maturate per i lavori conclusi		131.970.117.607,56 €	Onere a carico dello Stato	
di cui	Condomini			
	N. di edifici condominiali	141.756		
	Totale investimenti(*)	86.856.567.975,09 €		
	Tot. Inv. Condominiali ammessi a detrazione	86.086.882.316,46 €		68,6%
	Tot. Lavori Condominiali realizzati ammessi a detrazione	84.326.315.127,86 €	98,0%	
	Edifici unifamiliari			
	N. di edifici unifamiliari	246.188		
	Totale investimenti(*)	28.860.745.465,43 €		
	Tot. Inv. in edifici unifamiliari ammessi a detrazione	28.068.663.840,66 €		22,4%
	Tot. Lavori in edifici unifam. realizzati ammessi a detrazione	27.610.038.505,50 €	98,4%	
	U.I. funzionalmente indipendenti			
	N. di unità immobiliari funzionalmente indipendenti	117.472		
	Totale investimenti(*)	11.539.918.260,67 €		
	Tot. Inv. in unità immob. indipend. ammessi a detrazione	11.297.465.979,73 €		9,0%
Tot. Lavori in unità immob. indipend. realizzati	11.106.276.918,19 €	98,3%		
A/9 aperti al pubblico				
N. edifici A/9 aperti al pubblico	5			
Totale investimenti(*)	1.890.773,23 €			
Tot. Inv. ammessi a detrazione	1.056.066,97 €		0,0%	
Tot. Lavori realizzati ammessi a detrazione	1.056.066,97 €	100,0%		
		Investimento medio(*)		
Condomini		612.718,81 €		
Edifici unifamiliari		117.230,51 €		
U.I. funzionalmente indipendenti		98.235,48 €		
A/9 aperti al pubblico		378.154,65 €		

(*) Investimento compreso le somme non ammesse a detrazione

(#) % lavori realizzati: è calcolato sulla stima del totale investimenti ammessi a detrazione

505.421 edifici interessati

127 miliardi di investimenti

125 miliardi di investimenti ammessi a detrazione

123 miliardi di investimenti per lavori conclusi ammessi a detrazione

Numeri che rappresentano anche la dimensione di quanto grandi siano e saranno i problemi da gestire.

La consulenza tecnica nel superbonus

I fatti



L'azione legale
(giudiziale o conciliativa)



Tempus regit actum

Ogni fatto è regolato dalla legge del tempo in cui esso si verifica.

Un principio che sintetizza i principi di:

- **irretroattività**: la norma giuridica non si applica a fatti o rapporti sorti prima che la medesima entrasse in vigore;
- **non ultrattività**: la norma giuridica non si applica a fatti verificatisi dopo la sua estinzione.



Tempus regit actum

Nel caso del Superbonus occorre fare molta attenzione perché le modifiche normative riguardanti gli aspetti fiscali hanno avuto un impatto diretto sulle procedure in corso.

Es. le modifiche alle opzioni alternative alla detrazione (sconto in fattura e cessione del credito)



Le modifiche al Decreto Rilancio

38 modifiche normative arrivate da:


- 16 Decreti Legge;
- 22 Leggi di cui 4 leggi di Bilancio.

Lo strumento da utilizzare

NORMATTIVA
IL PORTALE DELLA LEGGE VIGENTE

Home Il progetto ▾ Collegamenti veloci ▾ Open Data ▾ Legislazione Regionale ▾

stai visualizzando l'atto

vigente al **30/04/2026** 

DECRETO-LEGGE 19 maggio 2020, n. 34

Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00052)

note: Entrata in vigore del provvedimento: 19/05/2020

Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 18/07/2020, n. 180) *(Ultimo aggiornamento all'atto pubblicato il 23/03/2026)*

(GU n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21) [visualizza atto intero](#)

< [nascondi](#) [articolo successivo](#) >

vigente al 30/04/2026

Articoli

Titolo I
Salute e sicurezza

- 1
- 1 bis
- 1 ter
- 2
- 3
- 3 bis
- 4
- 4 bis


Testo in vigore dal: 1-1-2022

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli [articoli 77](#) e [87 della Costituzione](#);

VISTO il [decreto legge 23 febbraio 2020, n.6](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge](#)

FUNZIONI

- esporta
- esporta in Akoma Ntoso
- collegamento permanente
- indice dell'atto 



Le 6 date chiave

31 maggio 2021

Decreto Legge n. 77/2021 (Decreto Semplificazioni-bis)

Ha previsto la CILA-Superbonus, le deroghe all'art. 49 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) e le cause di decadenza, facendo "esplodere" la voglia di superbonus 110%.



Le 6 date chiave

11 novembre 2021

Decreto Legge n. 157/2021 (Decreto antifrode)

Ha esteso i meccanismi di controllo a tutti i bonus minori e previsto il controllo preventivo dell'Agenzia delle Entrate.



Le 6 date chiave

27 gennaio 2022

Decreto Legge n. 4/2022 (Decreto Sostegni-ter)

Ha cambiato per la prima volta il meccanismo delle opzioni alternative limitandolo ad una cessione per poi essere successivamente modificato fino a cinque.





Le 6 date chiave

30 settembre 2022

Decreto Legge 17 maggio 2022, n. 50 (Decreto Aiuti)

Ha previsto la proroga per gli interventi sulle unifamiliari al 31 dicembre 2022 a condizione che entro il 30 settembre 2022 siano stati **effettuati lavori per almeno il 30%** dell'intervento complessivo, nel cui computo possono essere compresi anche i lavori non agevolati dal superbonus





Le 6 date chiave

19 novembre 2022

Decreto Legge n. 176/2022 (Decreto Aiuti-quater)

Ha anticipato la rimodulazione dell'aliquota
del 110% portandola al 90%



Le 6 date chiave

16 febbraio 2023

Decreto Legge n. 11/2023 (Decreto blocca cessioni)

Ha messo la parola fine ad ogni possibilità di sconto in fattura e cessione del superbonus e di tutti i crediti edilizi.





I problemi di natura edilizia

STATO LEGITTIMO - ABUSI EDILIZI - CILAS



Lo stato legittimo

Prima del D.L. n. 77/2021 gli interventi non partivano per due motivi:

1. siamo in pieno Covid e nessuno riesce ad accedere agli archivi edilizi;
2. tutti si sono resi conto dell'esistenza dell'art. 49 del dPR n. 380/2001.



Art. 49, comma 1, d.P.R. n. 380/2001

1. Fatte salve le sanzioni di cui al presente titolo, gli **interventi abusivi** realizzati in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso, ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione.



Abusi edilizi e interventi successivi

Sentenza Corte di Cassazione 9 luglio 2019, n. 29984

Sentenza Corte di Cassazione 29 novembre 2023, n. 47697

Ogni intervento (anche di manutenzione ordinaria) su un immobile privo di stato legittimo integra un nuovo illecito edilizio. Fin quando l'abuso non sia stato represso, intervenire anche con una manutenzione ordinaria costituisce una ripresa dell'attività criminosa originaria.



L'avvento della CILAS

Art. 119, comma 13-bis, Decreto Rilancio

Gli interventi di cui al presente articolo, anche qualora riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante **comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)**. Nella CILA sono attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione ovvero è attestato che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967. La presentazione della CILA **non richiede l'attestazione dello stato legittimo** di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. Per gli interventi di cui al presente comma, la decadenza del beneficio fiscale previsto dall'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 opera esclusivamente nei seguenti casi:

- a) mancata presentazione della CILA;
- b) interventi realizzati in difformità dalla CILA;
- c) assenza dell'attestazione dei dati di cui al secondo periodo;
- d) non corrispondenza al vero delle attestazioni ai sensi del comma 14



La CILAS nella giurisprudenza

Sentenza TAR Campania 10 novembre 2022, n. 6954

Conferma l'illegittimità del silenzio della P.A. in ordine ad una richiesta di accesso agli atti per la verifica dello stato legittimo per l'accesso al superbonus

Sentenza TAR Lazio 7 dicembre 2023, n. 18386

CILAS "inammissibile" e "improcedibile" senza preventiva sanatoria degli abusi edilizi

Sentenza Consiglio di Stato 17 novembre 2025, n. 8959

*Le difformità non interessate dai lavori non incidono sulla validità della CILAS né sulla fruizione del Superbonus.
Ridimensionato il principio di unitarietà dell'organismo edilizio*



Le misure antifrode

Il D.L. n. 157/2021, poi abrogato e rimesso nella Legge di Bilancio 2022, ha:

- rafforzato le misure di controllo da parte dell'Agencia delle Entrate con l'inserimento nel Decreto Rilancio dell'Art. 122-bis;
- esteso visto di congruità e asseverazione di congruità delle spese agli altri bonus utilizzati tramite opzioni alternative.



Il blocco della cessione del credito

Dal Decreto Legge n. 4/2022 (Decreto Sostegni-ter) in poi il mercato della cessione del credito ha subito un duro stop, accentuato dalle prime pronunce della Corte di Cassazione sul sequestro preventivo delle detrazioni cedute a soggetti incolpevoli.

Effetti sui contratti in corso.



La diminuzione dell'aliquota al 90%

Aliquota 2023 al 110% per i **Condomini** in funzione della delibera di esecuzione dei lavori e della CILAS

- se la data di approvazione dei lavori è antecedente al 19 novembre 2022, allora presentando la CILAS entro il 31 dicembre 2022 si potrà bloccare il bonus 110% sulle spese sostenute per tutto il 2023;
- se la data di approvazione dei lavori è compresa tra il 19 novembre 2022 e il 24 novembre 2022 (compreso), allora per utilizzare il bonus 110% sulle spese sostenute per tutto il 2023 la CILAS dovrà essere stata presentata entro il 25 novembre 2022.



La diminuzione dell'aliquota al 90%

Edifici monoproprietario da 2 a 4 u.i.:

- per bloccare il superbonus 110% nel 2023, la CILAS dovrà risultare presentata entro il 25 novembre 2022

Interventi di **demolizione e ricostruzione**

- 110% è confermato anche per il 2023 nel caso di presentazione dell'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo entro il 31 dicembre 2022.



I problemi di natura fiscale

1. La proroga
2. L'utilizzo delle opzioni alternative per Stati di Avanzamento dei Lavori (SAL)



I problemi di natura fiscale

Art. 119, comma 8-bis, del D.L. n. 34/2020

“Per gli interventi effettuati su unità immobiliari dalle persone fisiche di cui al comma 9, lettera b), la detrazione del 110 per cento spetta anche per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2023, a condizione che alla data del 30 settembre 2022 **siano stati effettuati lavori** per almeno il 30 per cento dell'intervento complessivo, nel cui computo possono essere compresi anche i lavori non agevolati ai sensi del presente articolo”.

Art. 121, comma 1-bis, del D.L. n. 34/2020

“L'opzione di cui al comma 1 può essere esercitata **in relazione a ciascuno stato di avanzamento dei lavori**. Ai fini del presente comma, per gli interventi di cui all'articolo 119 gli stati di avanzamento dei lavori non possono essere più di due per ciascun intervento complessivo e ciascuno stato di avanzamento deve riferirsi ad almeno il 30 per cento del medesimo intervento”.





I problemi di natura fiscale

**C'è differenza tra “lavori effettuati”
e “stato avanzamento lavori”?**





Il SAL nel Codice dei contratti

Art. 12 (Documenti contabili), comma 1, lettera d), Allegato II.14, D.Lgs. n. 36/2023

lo stato di avanzamento lavori (SAL) riassume tutte le lavorazioni e tutte le somministrazioni eseguite dal principio dell'appalto sino ad allora. Tale documento, ricavato dal registro di contabilità, è rilasciato nei termini e modalità indicati nella documentazione di gara e nel contratto di appalto, ai fini del pagamento di una rata di acconto; a tal fine il documento deve precisare il corrispettivo maturato, gli acconti già corrisposti e, di conseguenza, l'ammontare dell'acconto da corrispondere, sulla base della differenza tra le prime due voci. Il direttore dei lavori trasmette immediatamente lo stato di avanzamento al RUP, che emette il certificato di pagamento; il RUP, previa verifica della regolarità contributiva dell'esecutore, invia il certificato di pagamento alla stazione appaltante per l'emissione del mandato di pagamento; ogni certificato di pagamento emesso dal RUP è annotato nel registro di contabilità;





I materiali a piè d'opera?

Parere MEF 12 novembre 2024

Vanno incluse ordinariamente nella nozione di SAL solo le prestazioni effettivamente realizzate in cantiere.

Sentenza Corte Giustizia Tributaria Rieti 27 gennaio 2025, n. 18

La Corte ha accolto integralmente il ricorso, ritenendo fondata la tesi della contribuente. I giudici hanno affermato che: *“La composizione di uno stato d'avanzamento lavori debba tener conto delle opere compiute, di quelle eseguite parzialmente e delle somministrazioni effettuate, purché tali somministrazioni siano riferibili al medesimo cantiere”.*





Le "somministrazioni"

Ai sensi dell'art. 1559 del Codice Civile:

"La somministrazione è il contratto con il quale una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, a eseguire, a favore dell'altra, prestazioni periodiche o continuative di cose".

Si tratta, dunque, di somministrazioni di "manodopera" e non di materiali.





Il calcolo dei massimali

Edificio unifamiliare: unica unità immobiliare di proprietà esclusiva, funzionalmente indipendente, che disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno e destinato all'abitazione di un singolo nucleo familiare.

Edificio plurifamiliare: edificio composto da più unità immobiliari, ciascuna di proprietà esclusiva, eventualmente dotate di autonomia funzionale e accessi indipendenti o comuni, organizzate all'interno di un unico organismo edilizio e destinate all'abitazione di più nuclei familiari distinti.

Per gli edifici unifamiliari, le pertinenze NON forniscono massimale autonomo.





Il calcolo dei massimali

L'Agenzia delle Entrate ha più volte confermato che nel caso di **edifici unifamiliari** le pertinenze, anche se accatastate in maniera autonoma, non danno luogo ad una moltiplicazione dei limiti di spesa, in quanto devono sempre essere considerati unitariamente, diversamente da quanto avviene negli edifici condominiali.



Niente parti "comuni"

1 solo massimale





Il calcolo dei massimali

Considerazioni preliminare:

Le regole per l'ecobonus

≠

da quelle del sismabonus





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Per poter portare in detrazione le spese per il cappotto termico è necessario:

- che l'immobile sia **esistente e accatastato**;
- che il cappotto copra almeno il **25% della superficie disperdente lorda**;
- che il cappotto sia posato su una superficie disperdente (calda), ad esclusione del tetto che rientra nel bonus anche se freddo.





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 1 - Edificio unifamiliare

Nel caso di edificio unifamiliare è necessario che sia presente un impianto termico così come definito al punto I-tricies del comma 1 dell'articolo 2 del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192, modificato dal D.Lgs. 10 giugno 2020, n. 48.

Se l'impianto è presente, il cappotto dovrà essere applicato almeno sul 25% della superficie disperdente lorda. Il massimale di spesa previsto è di 50.000 euro.

Le eventuali pertinenze presenti non fanno alcun massimale autonomo.





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 2 - Edificio plurifamiliare composto da 3 u.i.

Il caso degli edifici plurifamiliari è quello che ha fatto sorgere più di un dubbio che l'ing. Prisinzano ha definitivamente chiarito. Prendiamo come riferimento un edificio composto da 3 unità immobiliari residenziali:

- unità 1 - 600 millesimi - riscaldata
- unità 2 - 200 millesimi - riscaldata
- unità 3 - 200 millesimi - NON riscaldata

Il limite di spesa complessivo per il superbonus è di euro 40.000×3 , ovvero 120.000 euro.





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 2 - Edificio plurifamiliare composto da 3 u.i.

Immaginiamo di realizzare un cappotto sull'intera facciata che ha un costo di euro 100.000 (da computo metrico) e che le spese ammissibili (su superficie disperdente) siano di 80.000 euro e quelle non ammissibili 20.000 euro.

In questo caso spese ammissibili e non ammissibili dovranno essere ripartite in funzione delle quote millesimali.





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 2 - Edificio plurifamiliare composto da 3 u.i.

- unità 1 - euro 48.000 potranno essere portate in detrazione con il superbonus - 12.000 euro non possono essere portate in detrazione con il superbonus ma, ad esempio con il bonus facciate o ristrutturazioni;
- unità 2 - euro 16.000 che potranno essere portate in detrazione con il superbonus - 4.000 euro non possono essere portate in detrazione con il superbonus ma, ad esempio con il bonus facciate o ristrutturazioni;
- unità 2 - euro 16.000 che potranno essere portate in detrazione con il superbonus - 4.000 euro non possono essere portate in detrazione con il superbonus ma, ad esempio con il bonus facciate o ristrutturazioni.





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 3 - Edificio plurifamiliare composto da 3 u.i. e 3 pertinenze

Prendiamo come riferimento un edificio composto da 3 unità immobiliari residenziali e 3 pertinenze (garage). Diciamo subito che le pertinenze devono essere all'interno dello stesso edificio perché se sono esterne non fanno limite di spesa. Ciò premesso suddividiamo l'edificio in base ai millesimi:

- unità 1 - 300 millesimi - riscaldata
- unità 2 - 200 millesimi - riscaldata
- unità 3 - 200 millesimi - NON riscaldata
- pertinenza 1 - 100 millesimi - NON riscaldata
- pertinenza 2 - 100 millesimi - NON riscaldata
- pertinenza 3 - 100 millesimi - NON riscaldata





Il calcolo dei massimali: cappotto termico

Caso 3 - Edificio plurifamiliare composto da 3 u.i. e 3 pertinenze

Il limite di spesa complessivo è di euro 40.000 x 6, ovvero 240.000 euro.

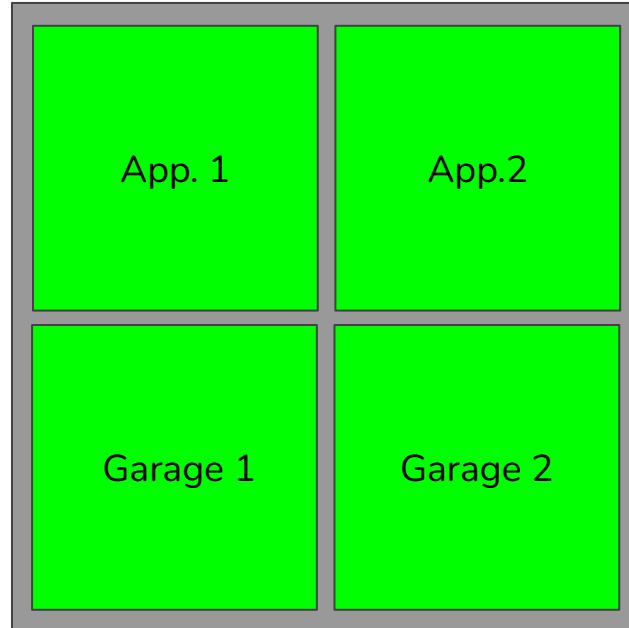
Anche in questo caso ci saranno spese ammissibili e non ammissibili che dovranno essere ripartite ai condomini sulla base delle quote millesimali relative alla Tabella A.





Il calcolo dei massimali: sismabonus

Nel caso di edifici plurifamiliari, le pertinenze costituiscono massimale autonomo

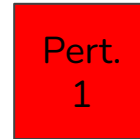
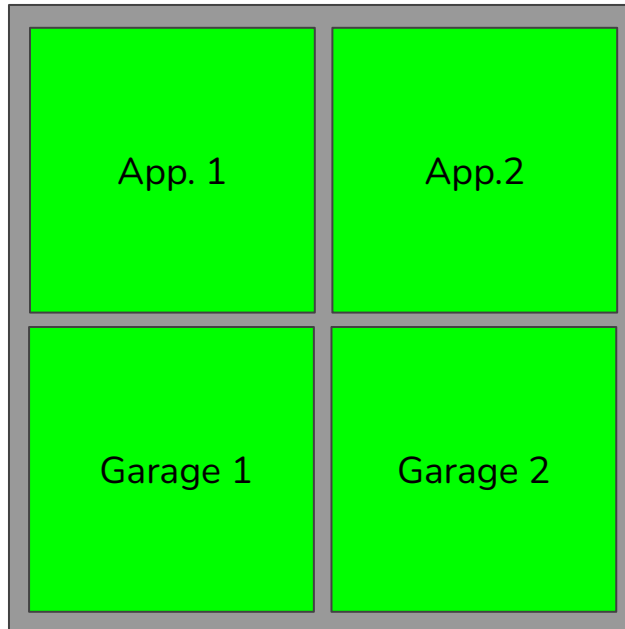


4 massimali per il sismabonus



Il calcolo dei massimali: sismabonus

Le pertinenze "esterne" non costituiscono massimale autonomo



4 massimali per il sismabonus





Il frazionamento: l'abuso di diritto

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

Benché l'unico proprietario di un edificio possa, prima dell'inizio dei lavori, frazionare un edificio unifamiliare in più unità immobiliari distintamente accatastate, *"Resta fermo l'eventuale accertamento, in concreto, di un utilizzo distorto della agevolazione in esame"*.

Per provare l'abuso del diritto, occorre identificare e provare il congiunto verificarsi di tre presupposti costitutivi:

- l'assenza di "sostanza economica" dell'operazione o delle operazioni poste in essere consistenti in "fatti, atti e contratti, anche tra loro collegati, inidonei a produrre effetti significativi diversi dai vantaggi fiscali";
- l'essenzialità del conseguimento di un "vantaggio fiscale";
- la realizzazione di un vantaggio fiscale "indebito", costituito da "benefici, anche non immediati, realizzati in contrasto con le finalità delle norme fiscali o con i principi dell'ordinamento tributario".





Compensi professionali

Il contratto è l'elemento centrale nel rapporto tra privato e professionista.

Nel caso di condominio è indispensabile anche la delibera assembleare.

Senza delibera assembleare gli incarichi tecnici legati al Superbonus (come di qualsiasi altra prestazione professionale) non sono pagabili - Sentenza Tribunale Bologna 06/04/2026, n. 2984

**GRAZIE PER
L'ATTENZIONE**

Lavori Pubblici
ACADEMY



Ing. Gianluca Oreto
Direttore LavoriPubblici.it
redazione@lavoripubblici.it