



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Roma, 10 maggio 2023

VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici

Camera dei Deputati

**Audizioni informali nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia**

Audizione di Matteo Leonardi

Presidente ECCO

PREMESSA: UN PATRIMONIO EDILIZIO INEFFICIENTE E UNA POVERTÀ ENERGETICA IN CRESCITA

Il patrimonio edilizio esistente è fortemente vetusto e inefficiente, con consumi che nel settore residenziale variano attorno a un valore medio di 145 kWh/m² – l'Italia è al terzo posto in Europa, dopo Spagna e Bulgaria, con più del 70% degli edifici caratterizzati da basse prestazioni energetiche¹. Oltre il 65% del patrimonio residenziale ha più di 45 anni, ovvero è precedente alla legge n. 373 del 1976, primo provvedimento contenente indicazioni sul risparmio energetico². Secondo il Sistema Informativo sugli Attestati di Prestazione Energetica, gestito dall'ENEA, oltre il 70% degli oltre 4 milioni di APE certifica una classe energetica inferiore o uguale alla classe E³. Questo pesa sul fabbisogno energetico medio delle abitazioni – 2,5 volte superiore rispetto a quelle costruite con maggiori requisiti sull'efficienza energetica nel periodo 2016-2021⁴ - e di conseguenza sulla domanda finale del settore. Il settore civile è infatti responsabile di circa il 43% dei consumi finali di energia (49 Mtep su un consumo totale di 113 Mtep) e di oltre il 18,7% delle emissioni dirette (dato 2019⁵).

Il 70% dei consumi del settore residenziale è imputabile alla climatizzazione estiva e invernale, nella quale prevale l'utilizzo dei combustibili fossili. Il gas naturale copre oltre il 50% dei consumi e rappresenta la principale fonte di energia, seguito dai biocombustibili con quasi il 20% e dall'energia elettrica con il 19%⁶. L'aumento dei costi energetici, avvenuto a partire dall'autunno 2021 ed esacerbato dall'invasione russa in Ucraina, ha messo in evidenza come l'elevata dipendenza dal gas naturale nel riscaldamento domestico esponga fortemente le famiglie italiane ai rischi legati alla volatilità dei prezzi dei combustibili fossili. Con immobili energeticamente inefficienti, una famiglia italiana tipo ha speso oltre 1.420 euro in più rispetto al 2021 - un incremento del 65% per la bolletta gas e del 108% per quella elettrica.

Dei 32 milioni di abitazioni ad uso residenziale in Italia, di cui il 22% risulta inoccupato, meno del 3% (836.000 abitazioni) sono alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP)⁷. Di questi, circa 55 mila (7%) risultano sfitti per diverse ragioni⁸. Tra queste anche l'inadeguatezza delle prestazioni energetiche e quindi la necessità di interventi tempestivi di manutenzione e riqualificazione energetica.

Ai dati sull'inefficienza del patrimonio edilizio italiano, si affiancano quelli sul reddito netto medio annuo delle famiglie residenti in Italia. Secondo l'indagine del sistema statistico Eu-Silc del 2021⁹, il reddito delle famiglie ha registrato un calo dall'indagine 2020, passando da una media annua di 33.106 euro a 32.812 euro. Nel 2021, poco più di un

¹ http://bpie.eu/wp-content/uploads/2017/12/State-of-the-building-stock-briefing_Dic6.pdf

² Legge n. 3733 del 1976 "Norme per il contenimento del consumo energetico per usi termici negli edifici"

³ <https://siape.enea.it/caratteristiche-immobili>

⁴ <https://www.pubblicazioni.enea.it/component/jdownloads/?task=download.send&id=555&catid=3&m=0&Itemid=101>

⁵ <https://www.isprambiente.gov.it/files2022/pubblicazioni/rapporti/r363-2022.pdf>

⁶

⁷ <https://www.energiaenergetica.enea.it/component/jdownloads/?task=download.send&id=554&catid=9&Itemid=101>

⁸ <https://www.federCasa.it/appello-di-federCasa-e-federcostruzioni-in-italia-servono-300mila-nuove-case-popolari/>

⁹ <http://cms.federCasa.it/download.aspx?id=a9b3ad22-ea62-4c4b-8c60-8c89c52d10ee>

⁹ Il periodo di riferimento è l'anno solare precedente a quello di indagine.

quarto della popolazione è a rischio di povertà o esclusione sociale (25.4%), con le percentuali più alte fra le coppie con tre o più figli (41.1%), le persone sole con meno di 65 anni (34.6%) e monogenitori (33.1%)¹⁰. Gli ultimi dati sulla povertà energetica in Italia, emersi dal Rapporto annuale dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), risalgono al periodo 2016 – 2018, dove si attestava già un aumento dello 0,1% l'anno (40 mila famiglie in più) per un totale di 2,3 milioni di famiglie¹¹. Da allora, visto il susseguirsi di crisi – pandemica, economica, energetica -, la povertà energetica rischia di essere in forte aumento¹².

Il contesto normativo europeo

Il 14 luglio 2021, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative - *Fit for 55* - volte ad allineare la normativa dell'Unione Europea (UE) in materia di clima ed energia all'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050 e a quello di ridurre, entro il 2030, le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990. Tra gli strumenti legislativi previsti all'interno del pacchetto, assumono particolare rilevanza per il settore edilizio i seguenti:

- la modifica della Direttiva UE sull'Efficienza Energetica (DEE), approvata lo scorso marzo, che reitera il concetto di *energy efficiency first* e pone l'obiettivo di raggiungere una riduzione del consumo di energia finale a livello di UE di almeno l'11,7% nel 2030 rispetto alle previsioni di consumo energetico per il 2030 formulate nel 2020.
- la proposta di revisione della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD – “Case Green”) che introduce requisiti minimi di prestazioni energetica per promuovere la trasformazione del settore. Il testo adottato dal Parlamento Europeo prevede che il 15% del patrimonio edilizio con le prestazioni peggiori raggiunga per gli edifici pubblici e non residenziali la classe E entro il 2027 e la classe D entro il 2030, mentre per gli edifici residenziali si avranno tre anni in più¹³;
- la direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili con l'obiettivo di aumentare gradualmente la quota rinnovabile per il riscaldamento e il raffrescamento, stabilendo una quota indicativa di almeno il 49% di energia rinnovabile per gli edifici al 2030.

Per ridurre le emissioni del settore e raggiungere la neutralità climatica al 2050, contestualmente al miglioramento dell'efficienza energetica e allo sviluppo delle energie rinnovabili, è fondamentale elettrificare i consumi finali, in particolare quelli termici. In quest'ottica il piano RePowerEU prevede di anticipare la diffusione delle

¹⁰ Dati EU-Silc, periodo di riferimento 2020-2021. Data di pubblicazione 10 ottobre 2022. <https://www.istat.it/it/archivio/275630>

¹¹ <https://www.enea.it/it/Stampa/news/energia-enea-in-italia-oltre-2-3-milioni-di-famiglie-in-poverta-energetica>

¹² https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2022/09/03/energia-cgia-9-milioni-gli-italiani-a-rischio-poverta_d7b68480-30dc-41d5-97cc-5cbc00fc3b20.html

¹³ Secondo le prime indicazioni e stime con il nuovo sistema di classificazione previsto dalla Direttiva UE circa il 25-30% degli edifici residenziali dovrà essere riqualificato al 2033. In classe energetica G, infatti, rientreranno il 15% degli edifici peggiori, mentre le altre classi (da A a F) dovranno essere ricalcolate e ricalibrate dai singoli Stati Membri sulla base delle caratteristiche del patrimonio edilizio nazionale, assicurando una distribuzione uniforme e bilanciata dell'ampiezza delle singole fasce.

pompe di calore elettriche e raddoppiarne il tasso di installazione, con importanti benefici in termini ambientali e di autonomia e sicurezza energetica.

Gli strumenti di incentivazione esistenti

I meccanismi di supporto sono uno strumento indispensabile per la decarbonizzazione del patrimonio edilizio esistente e il conseguimento degli obiettivi climatici assunti a livello nazionale ed europeo.

Le politiche avviate dall'Italia negli ultimi anni per l'efficientamento energetico e la riqualificazione edilizia del patrimonio immobiliare pubblico e privato hanno permesso di conseguire un risparmio energetico cumulato di 23,2 Mtep per gli anni 2014-2020 (il 91% dell'obiettivo minimo stabilito ai sensi dell'articolo 7 della Direttiva 2012/27/UE). L'Ecobonus, in vigore dal 2007, è risultato essere una misura poco mirata al risparmio e alla diminuzione delle emissioni, almeno guardando al costo per tonnellata di CO₂ abbattuta, proprio perché slegato da qualsiasi misura della riduzione effettiva dei consumi (post-intervento). Ciò è ancora più valido per i bonus sulle ristrutturazioni generiche (Bonus Casa), che mancano totalmente di condizionalità rispetto agli obiettivi di efficienza energetica. Inoltre, l'impianto dei bonus per gli interventi di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico ha avuto un impatto perlopiù regressivo, agevolando in misura crescente i redditi elevati, sia per numerosità di ricorso agli incentivi, sia per importo dei lavori. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹⁴ stima che la metà dell'ammontare totale delle detrazioni (fino al 2020) sia stato fruito da poco più del 10% delle classi di contribuenti più ricche, con una maggiore distribuzione (60%) nelle regioni del Nord.

Al contrario, il Superbonus 110%, grazie all'aliquota più alta, allo strumento di sconto in fattura e alla cessione del credito, ha raggiunto una platea di beneficiari più ampia. Nonostante la disponibilità di dati ancora limitata, la fruizione delle agevolazioni nei Comuni a reddito più basso risulta effettivamente maggiore nel passaggio da Ecobonus a Superbonus. Tuttavia, anche il costo per le casse dello Stato è decisamente più elevato. In soli due anni con il Superbonus sono stati ammessi a detrazione oltre 72 miliardi di euro (marzo 2023), più del doppio degli investimenti attivati dal 2014 al 2021 con l'Ecobonus. Ciò ha sicuramente rimesso in moto un settore chiave dell'economia italiana, generando una crescita rilevante del PIL, ma in termini di risparmio energetico unitario ha generato un costo non trascurabile: circa 6 Euro/kWh/anno rispetto ai 2,8 Euro/kWh/anno dell'Ecobonus¹⁵.

Dal punto di vista dei consumi, il requisito del salto delle due classi energetiche ha generato risparmi energetici maggiori. Secondo l'analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel 21,4% degli interventi conclusi entro il 2022 (pari a circa 20 miliardi dei 72 del totale degli interventi ammessi a detrazione a fine marzo 2023) si è conseguita una riqualificazione energetica profonda, corrispondente cioè a risparmio energetico medio superiore all'82%. L'Ufficio Bilancio stima, inoltre, che il 21,5% delle unità immobiliari riqualificate sia in grado di generare il 70% del totale di kW annui risparmiati, assorbendo

¹⁴ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta - Commissione 6° del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) - 2 marzo 2023.

¹⁵ Elaborazione da dati Enea Report Detrazioni 2022 (al 31 dicembre 2021).

il 28% delle risorse investite. Ciò rende evidente la necessità di ottimizzare e indirizzare le risorse prioritariamente verso gli edifici con le prestazioni energetiche peggiori, che mostrano i maggiori potenziali di risparmio, anche in ottica di allineamento alla Direttiva Europea EPBD. Tale urgenza di ottimizzazione emerge anche dall'ultimo rapporto *“Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi”* pubblicato da ISPRA, secondo il quale a politiche correnti (incluse quelle individuate dal PNRR, tra cui il Superbonus) il settore edilizio sarà in grado di raggiungere una riduzione delle emissioni di appena l'1% (rispetto a quanto si avrebbe senza interventi) con un trend che, considerando l'inerzia storicamente registrata dal settore, risulta insufficiente al conseguimento degli obiettivi 2030. Con le misure oggi in vigore il gas naturale rimarrebbe la principale fonte tra i vettori energetici utilizzati nel settore.

PROPOSTE DI REVISIONE

A fronte delle suddette considerazioni riteniamo sia fondamentale valutare i seguenti punti per la revisione dei meccanismi di incentivazione “Super/Eco bonus”:

- 1) **Una razionalizzazione dei meccanismi di supporto nel settore edilizio.** Gli schemi di incentivazione si sono stratificati nel corso degli anni con obiettivi spesso differenti (di rilancio del settore delle costruzioni, di efficientamento energetico, di ordinaria manutenzione e ristrutturazione edilizia), creando una struttura complessa e poco stabile nel tempo. Il riordino delle detrazioni e deduzioni non dovrebbe prescindere da una maggiore definizione del bene “casa” in ottica di garanzia di efficienza energetica ed elettrificazione dei consumi finali. La nuova DEE e più in generale la crisi energetica di questo anno, così come le implicazioni in termini di costo energetico per una mancata adeguatezza del parco immobiliare italiano, suggeriscono di impostare un sistema di detrazioni fiscali commisurato a criteri di efficienza e decarbonizzazione, che assicuri un accesso equilibrato ed equo alle risorse pubbliche, bilanciando le diverse componenti che motivano l'esistenza di un incentivo.
- 2) **Introdurre nel sistema dei bonus maggiori condizionalità rispetto agli obiettivi di decarbonizzazione.** A fronte di un considerevole costo per lo Stato, gli interventi devono assicurare il raggiungimento di una classe energetica elevata (A) e garantire un'efficace riduzione delle emissioni. Gli attuali requisiti del Superbonus, poco ambiziosi rispetto alle prestazioni energetiche dell'edificio e ai potenziali di risparmio (miglioramento di sole 2 classi energetiche), generano una spesa per lo Stato non proporzionata ai risultati conseguiti. L'Ecobonus non prevede un obiettivo minimo di efficientamento da conseguire. Una ristrutturazione profonda ha una durata di oltre 30 anni. In questo orizzonte temporale tutte le abitazioni, per assicurare la sicurezza di chi le abita e garantire un trend di riduzione delle emissioni allineato agli obiettivi nazionali, dovranno avere raggiunto degli standard di consumo coerenti con la strategia energetica e climatica. In Italia vi è già un generoso Bonus Casa (al 50% sino al 2024, 36% se non rinnovato); nel momento in cui si incrementa la detrazione, tale

onere (per lo Stato) aggiuntivo deve essere motivato dal raggiungimento di standard elevati (classe A). Tali requisiti dovranno includere non solo criteri di efficienza, ma anche di riduzione delle emissioni, la cui valutazione dovrebbe essere contenuta all'interno della certificazione APE (Attestato di Prestazione Energetica) congiuntamente con il consumo energetico.

- 3) **Requisiti elevati assicurano che la spesa pubblica sia indirizzata allo sviluppo di un settore con benefici e vantaggi durevoli per tutti.** Le classi più abbienti hanno solitamente un maggiore accesso ai bonus edilizi. La spesa pubblica persegue però una molteplicità di obiettivi tra cui guidare lo sviluppo del comparto edile verso soluzioni tecnologiche più efficienti, fornendo la spinta necessaria per riqualificare la forza lavoro. Grazie all'innovazione tecnologica e a un aumento della domanda e dell'offerta, i costi delle tecnologie "pulite", oggi non accessibili a tutti, vedranno una riduzione. La mancanza di ambizione fa sì che, a fronte di un elevato costo per lo Stato, non vengano promosse queste innovazioni e pratiche che, nel medio termine, rendono accessibili i benefici degli incentivi a tutte le classi economiche.
- 4) **Ridurre (anche in termini di importo) l'accesso agli incentivi per quelle soluzioni tecnologiche non più compatibili con il percorso di decarbonizzazione e di elettrificazione dei consumi.** A fronte della proposta della Commissione Europea di vietare la vendita delle caldaie a gas entro il 2029 (Direttiva Ecodesign), la spesa pubblica deve essere indirizzata verso quelle soluzioni (pompe di calore elettriche) che oggi hanno costi più elevati di quelle tradizionali, ma che assicurano l'uscita dalle fossili e il raggiungimento di emissioni nette zero. L'installazione di un nuovo sistema impiantistico ha una durata di 15-20 anni. Investire importanti soldi pubblici in tecnologie destinate a uscire dal mercato rallenta la transizione, dà un segnale sbagliato al settore e non protegge i consumatori finali dai rischi legati alla dipendenza dai combustibili fossili, risultando in un'allocazione di risorse poco efficiente. Diversi Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Paesi Bassi, Irlanda, Norvegia, regno Unito) hanno già iniziato a pianificare una progressiva uscita delle caldaie a gas come tecnologia per il riscaldamento domestico¹⁶.
- 5) **Una stabilizzazione degli incentivi.** Un meccanismo di supporto chiaro e duraturo permette una crescita coordinata del settore delle costruzioni. Aver dato al Superbonus un orizzonte temporale ristretto (fino al 2025), con continue modifiche nel tempo, ha creato una pressione sulla domanda, innescato dinamiche speculative e la crescita di disegualianze, e non ha permesso alle imprese di programmare azioni e investimenti anche sul medio/lungo termine. La mancanza di una strategia di medio/lungo periodo degli strumenti di incentivazione (fino al 2030) e di standard adeguati di efficientamento energetico impedisce sia una sostenibile espansione

¹⁶ <https://betterwithoutboilers.com/>

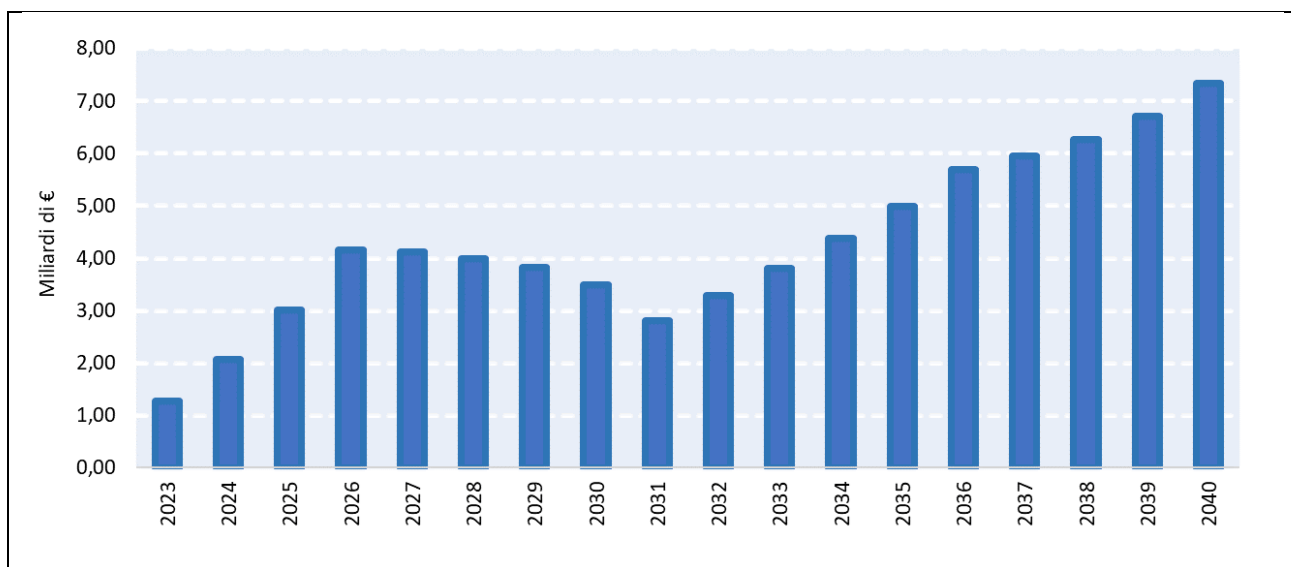
della filiera delle costruzioni (e indotte associate) sia un miglioramento del patrimonio edilizio graduale e allineato agli obiettivi nazionali ed europei.

- 6) **Creare strumenti finanziari specifici per l'edilizia residenziale pubblica e mantenere la possibilità di cessione del credito per gli incapienti e i redditi più bassi.** La riqualificazione degli edifici popolari è un prezioso strumento per combattere la povertà energetica e rivitalizzare interi quartieri. Data la complessità del tema e le connessioni con altre questioni, come il rilancio economico e occupazionale, la partecipazione sociale e la rigenerazione urbana, serve un programma nazionale che accompagni e assicuri anche alle classi più vulnerabili di accedere ai benefici della transizione energetica.

Una stima preliminare delle risorse necessarie

Alla luce delle precedenti linee guida, abbiamo stimato le risorse pubbliche necessarie a coprire un meccanismo di incentivazione (una revisione dell'Ecobonus) destinato a interventi di efficientamento energetico in grado di assicurare la decarbonizzazione del settore residenziale. La stima per il 2023-2040 [fig. 1] si basa sulle seguenti ipotesi: a) un tasso di riqualificazione profonda che sale dal 0,4% nel 2023 al 4,0% al 2040; b) per gli edifici condominiali un incentivo del 90% fino al 2025, che scende al 75% nel periodo 2025-2030 e al 50% nel 2030-2040, mentre per gli edifici unifamiliari un incentivo del 65% fino al 2025, che scende al 50% nel 2025-2030 e successivamente al 36% fino al 2040; c) inizialmente il rimborso è riconosciuto attraverso 5 quote annuali, che salgono a 10 a partire dal 2025. Fino al 2030 l'investimento pubblico è in media di 3,2 miliardi di Euro/anno, che aumentano a 5,1 miliardi di Euro/anno tra il 2030 e il 2040.

Figura 1. Stima delle risorse pubbliche necessarie a incentivare lo schema di Ecobonus nel periodo 2023-2040. Fonte: Elaborazioni ECCO



Tali risorse necessitano di adeguata copertura finanziaria. Per accompagnare il nuovo schema dell'Ecobonus abbiamo ipotizzato i seguenti interventi che interessano sia la fiscalità energetica che gli oneri ambientali, il cui disequilibrio tra tariffa elettrica e gas rappresenta oggi una barriera all'elettrificazione dei consumi. Questo per recuperare le risorse necessarie a garantire una sostenibilità di lungo periodo degli incentivi, rendere l'attuale regime di tassazione dell'energia coerente con il percorso di integrazione dei sistemi verso una progressiva elettrificazione degli usi finali e accompagnare famiglie e imprese negli sforzi di decarbonizzazione, efficienza e indipendenza energetica.

- In linea con la revisione della Direttiva UE sull'Emission Trading System (ETS), che estende il **sistema dell'ETS al settore degli edifici e dei trasporti (ETS2)**, indirizzare queste entrate al finanziamento degli interventi di efficientamento energetico. Considerando un prezzo di 45 Euro/tCO₂ si stima, in media, possibili entrate per l'applicazione dell'ETS2 al riscaldamento domestico pari a 1,5 miliardi di Euro/anno.
- Prevedere **un riequilibrio delle componenti parafiscali e degli oneri ambientali tra tariffa gas e tariffa elettrica**, destinando parte del gettito al finanziamento della transizione nel settore edilizio (circa il 30%). In media nel periodo 2023-2040 si stimano possibili risorse per oltre 1,7 miliardi di Euro/anno.