



**Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva
sull'impatto ambientale degli incentivi in materia
edilizia**

**Commissione VIII della Camera dei deputati (Ambiente,
Territorio e Lavori pubblici)**

Roma, 15 giugno 2023

Indice

1. Gli obiettivi dell'Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia 3
2. I principali dati acquisiti e l'evoluzione del contesto In Italia (prima di guardare al 2030) 5
3. Le famiglie italiane, la casa, la propensione a investire sulla casa 9

1. GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA

Gli obiettivi dell'indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia, promossa dalla Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei deputati sono così sintetizzati:

- valutare l'efficacia degli incentivi fiscali in materia edilizia, compreso il *superbonus*, in relazione al raggiungimento degli obiettivi climatici, al risparmio energetico, alla promozione dell'autonomia energetica da fonti rinnovabili, nonché alla messa in sicurezza sismica del patrimonio edilizio;
- valutare l'efficacia degli strumenti regolatori degli incentivi edilizi, con particolare riferimento agli adempimenti burocratici richiesti, ai fini di una migliore fruibilità delle agevolazioni e del bilanciamento tra esigenze di controllo e necessità di semplificazione.

In maniera più specifica, lo scopo dell'Indagine è quella di valutare gli effetti e le ricadute degli incentivi in materia edilizia:

- sull'efficienza energetica e sostenibilità ambientale, in termini di riduzione del consumo di energia da fonti fossili e delle emissioni di CO₂;
- sul raggiungimento degli obiettivi di ristrutturazione e di miglioramento dell'efficienza energetica del parco immobiliare nazionale (proposta di revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia);
- sulla messa in sicurezza sismica del patrimonio edilizio e stima di eventuali risparmi derivanti dalla realizzazione degli interventi di ricostruzione a fronte di eventi calamitosi;
- sul miglioramento dell'efficienza energetica per gli interventi riguardanti gli edifici pubblici e l'edilizia residenziale pubblica;
- sull'aumento dei prezzi dei materiali e delle materie prime, tenuto conto delle esperienze degli altri Paesi europei.

Il contributo che il Censis intende offrire in questa sede, avendo dato per acquisito il prezioso volume di informazioni, analisi e osservazioni fin qui raccolte dalla Commissione da parte di rappresentanti delle istituzioni, istituti di ricerca, parti sociali ed esperti, è prevalentemente orientato a

ricostruire e a valutare la dimensione sociale di un intervento di largo respiro come quello che dovrà raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica degli edifici previsti dalla normativa europea per il 2030 e il 2050.

La scelta di concentrare l'attenzione delle analisi sulla dimensione sociale – e in particolare sulla situazione sociale ed economica delle famiglie italiane proprietarie di case – discende, da un lato, da quanto è emerso finora nel corso dell'attuazione degli incentivi fiscali e, in particolare, da quando è stato introdotto il cosiddetto *superbonus 110%*.

Dall'altro lato, mira a rendere evidenti gli aspetti comportamentali e di percezione delle famiglie rispetto a un obiettivo di lungo periodo e di vasta portata (potenzialmente anche in termini di spesa) come quello della ristrutturazione in chiave energetica degli edifici. Su questo punto occorre, inoltre, tenere presente il ruolo che la casa e la sua proprietà svolge per le famiglie italiane, con aspetti ed elementi peculiari che differenziano notevolmente la realtà del nostro Paese da quella degli altri membri dell'Unione Europea.

2. I PRINCIPALI DATI ACQUISITI E L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO IN ITALIA (PRIMA DI GUARDARE AL 2030)

Avendo come prospettiva di analisi il raggiungimento entro il 2030 degli obiettivi "Fit for 55" e della Direttiva *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD) occorre in ogni caso partire dallo stato dell'arte che riguarda il patrimonio immobiliare in Italia.

Il dato di fondo è costituito dal fatto che, sulla base degli attestati di prestazione energetica (APE), quasi il 60% delle unità immobiliari, nel 2021, si collocava nelle classi più basse (F e G), il restante 42,2% rientrava nelle classi successive, fra cui il 15,9% nella classe E, classe di riferimento per l'obiettivo generale della EPBD al 2030.

Altro dato da considerare è quello relativo alle classi energetiche più efficienti: il 10,8% di tutte le unità immobiliari con attestato di prestazione energetica si colloca a partire dalla classe B (2,8%) fino a includere la classe A4 (2,9%).

Tab. 1 – Distribuzione degli attestati di prestazione energetica delle unità immobiliari per classe energetica. 2021 (val. %) (*)

Classe energetica	%
A4	2,9
A3	1,5
A2	1,6
A1	2,0
B	2,8
C	5,1
D	10,4
E	15,9
F	23,8
G	34,0
Totale	100,0

(*): base dati di riferimento 1.271.437 APE

Fonte: Enea

Ulteriori e preziose informazioni provenienti dal sistema degli attestati di prestazione energetica provengono dalla distribuzione delle unità immobiliari per zone climatiche e dall'incrocio fra queste ultime e le classi energetiche.

Nel primo caso si osserva una concentrazione degli attestati nella zona climatica E, pari al 49,7%, che comprende buona parte dell'area padana e le aree interne del Centro-Sud (tab. 2). A seguire, la zona climatica D presenta una quota consistente di attestati di prestazione energetica e riguarda i territori costieri del Tirreno e dell'Adriatico Centrale e le zone interne della Sicilia e della Sardegna (25,1%).

Tab. 2 – Distribuzione degli attestati di prestazione energetica delle unità immobiliari per zona climatica. 2021 (val. %) ()**

Zona climatica	%
A	0,0
B	2,3
C	19,0
D	25,1
E	49,7
F	3,9
Totale	100,0

(**): base dati di riferimento: 1.081.806 attestati APE. Le classi climatiche, fissate dal DPR 412/1993, sono utilizzate per stabilire il periodo dell'anno e la durata giornaliera dell'attivazione di impianti di riscaldamento alimentati da gas metano (a crescere dalla classe A con periodo e durata giornaliera più ridotta, alla classe F, per la quale non si prevedono limitazioni. Per la stagione invernale 2022-2023 si fa riferimento al DM 383/2022.

Fonte: Enea

Nel secondo caso, e quindi utilizzando i dati di incrocio fra classi energetiche e zone climatiche, è possibile individuare una consistente area critica che riguarda la zona climatica F (prevalentemente le zone alpine e quelle appenniniche più elevate), nella quale il 51,8% delle attestazioni riguarda unità immobiliari di classe F e G (tab. 3). La zona climatica E presenta, allo stesso tempo, una quota di unità immobiliari nelle classi energetiche meno efficienti pari al 53,2%, mentre solo l'11,4% delle unità si colloca nelle classi più efficienti (da B ad A4).

Tab. 3 – Distribuzione degli attestati di prestazione energetica delle unità immobiliari per zona climatica e classe energetica. 2021 (val. %)

Classe energetica	Zona climatica					
	A	B	C	D	E	F
A4	0,6	0,8	2,1	2,1	3,2	2,1
A3	0,6	0,8	0,9	1,2	1,3	1,7
A2	1,7	1,0	1,3	1,4	1,6	2,0
A1	1,7	1,7	1,9	1,7	2,1	2,3
B	3,4	3,2	2,4	2,2	3,2	3,0
C	5,7	5,8	4,6	4,0	6,1	4,8
D	12,1	13,7	9,4	8,3	12,2	9,0
E	25,3	21,6	16,3	14,3	17,1	13,3
F	33,3	28,6	28,2	25,4	22,3	19,8
G	15,6	22,8	32,9	39,4	30,9	42,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Enea

La lettura correlata fra zone climatiche e classi energetiche consente di individuare, anche sulla base dei vincoli che caratterizzano i diversi territori sulla base del periodo dell'anno e numero di ore giornaliere di attivazione degli impianti consente di segmentare in maniera adeguata la domanda potenziale di energia e i relativi bisogni delle famiglie residenti nelle diverse aree dell'Italia.

Nell'ultimo Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese, sulla base di diverse valutazioni realizzate per misurare i potenziali impatti collegati ad interventi di efficienza energetica degli edifici, si segnalava, in particolare, che agire sul parco abitativo è fondamentale per ridurre i consumi energetici e per avvicinare gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂.

Il patrimonio immobiliare nazionale, in particolare quello ad uso residenziale, è infatti obsoleto e scarsamente mantenuto. Su 12,5 milioni di edifici ad uso residenziale, il 57% è stato costruito prima del 1970. Circa il 70% della popolazione italiana vive in abitazioni con più di trent'anni d'età. Un'abitazione in classe G (circa un terzo del totale e la quasi totalità di quelle costruite prima del 1970) presenta consumi energetici mediamente quattro volte più elevati rispetto ad una in classe B (lo standard minimo per le nuove costruzioni).

Il settore civile, nel suo complesso, è altamente “energivoro”. I suoi consumi finali raggiungono il 45% del totale, superiori a quelli dell’industria e dei trasporti. Dal funzionamento degli edifici (riscaldamento, raffrescamento, illuminazione, ecc.) si determina infatti il 17,5% delle emissioni di CO₂.

Sono questi i dati di partenza da tenere strettamente sotto osservazione e, sulla base di questi, verificare la fattibilità di una nuova fase di intervento attraverso strumenti di incentivazione che coinvolgano direttamente le famiglie proprietarie, tenendo conto delle “lezioni apprese” dal passato e, soprattutto, delle conseguenze di una politica di “mobilitazione” dal lato della domanda per il conseguimento dei risultati attesi.

Al di là degli impatti economici, occupazionali, settoriali indotti dalle risorse messe a disposizione attraverso gli incentivi in materia edilizia degli ultimi anni, una delle lezioni che appare importante mettere in evidenza riguarda proprio il meccanismo di attivazione degli interventi.

Volendo dare un’interpretazione di un fenomeno collettivo come quello del *superbonus*, la cui portata forse ha pochi precedenti nella storia delle politiche pubbliche in Italia, oltre a segnalare il livello della detrazione al 110%, l’utilizzo dello sconto in fattura e della cessione del credito, occorre anche considerare che il “tiraggio” della misura è anche dipeso dal diretto coinvolgimento di soggetti esterni alla pubblica amministrazione nella gestione dello strumento.

Si è trattato, infatti, di un grande esperimento di mobilitazione collettiva, ma anche di “esternalizzazione” di attività e di funzioni trasferite in capo a imprese, professionisti, famiglie, cittadini raccolti in assemblee, ecc. che hanno determinato – consapevolmente o inconsapevolmente – esiti anche controversi, ma in ogni caso tali da confermare quanto la dimensione “sociale” sia importante per la riuscita di un programma come quello dell’efficientamento energetico degli edifici.

3. LE FAMIGLIE ITALIANE, LA CASA, LA PROPENSIONE A INVESTIRE SULLA CASA

L'efficacia di un piano o di un programma, che ha obiettivi "macro" come la riduzione delle emissioni, la decarbonizzazione, la transizione energetica e ambientale, è fortemente condizionato dalla dimensione sociale e dalla capacità che una società faccia propri quegli obiettivi e ne sia direttamente coinvolta.

L'obiettivo dell'efficientamento energetico degli edifici – elemento qualificante della strategia europea sul clima e l'energia, con ricadute importanti non soltanto sul piano dell'inquinamento, ma anche rispetto alla spesa energetica delle famiglie – ha la casa come oggetto centrale su cui intervenire e ha come base sociale di riferimento le famiglie proprietarie delle abitazioni.

Se dal lato del profilo del patrimonio immobiliare la prestazione energetica rappresenta un elemento essenziale (sebbene non l'unico) da cui partire per inquadrare e quantificare gli interventi, dal lato della base sociale di riferimento è altrettanto importante considerare essenziale il profilo delle famiglie proprietarie.

In Italia oggi il 70,8% delle famiglie ha una casa di proprietà, mentre il 20,5% vive in una abitazione in affitto e il restante 8,7% risiede in un'unità immobiliare in usufrutto o in uso gratuito (tab. 4).

Tab. 4 – Le famiglie italiane e il titolo di godimento dell'abitazione in cui vivono (val. %)

Titolo di godimento	%
Affitto	20,5
Proprietà	70,8
<i>Proprietà senza mutuo</i>	<i>58,0</i>
<i>Proprietà con mutuo</i>	<i>12,8</i>
Usufrutto/uso gratuito	8,7
Totale famiglie	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fra le famiglie proprietarie occorre poi considerare che una quota rilevante attualmente sta pagando un mutuo (12,8% sul totale delle famiglie), mentre il 58% ha in piena disponibilità la casa di proprietà.

La diffusione della proprietà della casa in Italia – con percentuali che non trovano riscontro in altri paesi – non esclude del tutto anche le famiglie con livelli di reddito modesti.

Se si distribuisce il totale delle famiglie in cinque classi omogenee in termini di reddito, il 20% dei percettori che corrisponde al primo e più basso livello di reddito, per più della metà risulta in possesso dell’abitazione (55,1%, tab. 5). Questa quota tende a crescere man mano che ci si sposta in alto lungo la scala del reddito: nel secondo quinto di reddito la quota di proprietari sale al 65,5%, fino al raggiungere l’83,9% nel caso della quota più ricca. C’è anche da sottolineare che nei livelli di reddito più elevati è più diffusa la proprietà con mutuo (intorno al 17% nella quarta e nella quinta quota di percettori di reddito).

Tab. 5 – Le famiglie proprietarie della casa in cui vivono per quintili di reddito equivalente. Proprietari con mutuo o senza mutuo (val. %) (*)

Quintile di reddito equivalente	Proprietà	Proprietà con mutuo
	%	
Primo	55,1	5,9
Secondo	65,5	10,4
Terzo	72,4	13,1
Quarto	77,0	17,6
Quinto	83,9	17,2

(*) primo quinto: condizione economica più bassa; quinto quintile: condizione economica più alta.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Così come la variabile del reddito, anche l’età del proprietario rappresenta un utile elemento attraverso il quale distribuire le famiglie proprietarie. Fra quelle più giovani (il proprietario ha un’età inferiore ai 35 anni) la condizione di proprietario accomuna 48 famiglie su 100 (tab. 47,8%, tab. 6). Nella classe successiva (35-44 anni) la quota di proprietari sale al 56%, mentre fra i più anziani si supera l’80%. Al momento della rilevazione, la classe 35-44 anni risultava più esposta rispetto alla presenza di un mutuo da pagare per poter disporre di un’abitazione.

Tab. 6 – Le famiglie proprietarie per classe d'età del proprietario. Proprietari con mutuo e senza mutuo (val. %)

Classe d'età	Proprietà	Proprietà con mutuo
	%	
Meno di 35 anni	47,8	15,2
35-44 anni	56,0	24,4
45-54 anni	66,3	19,8
55-64 anni	76,8	11,5
65 anni e più	84,1	3,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Entrambe le variabili possono giocare un ruolo non secondario nel coinvolgimento delle famiglie nei confronti di obiettivi come quelli dell'efficientamento energetico da raggiungere entro il 2030 (come prevede attualmente la strategia europea). Nel primo caso il vincolo economico dovrà essere attenuato attraverso meccanismi che non escludano dall'impegno collettivo una quota non indifferente di proprietari di casa.

Nel secondo caso la questione del coinvolgimento e dell'impegno risulta esposto a fattori anche psicologici, soprattutto quando gli obiettivi di lungo periodo appaiono lontani rispetto alla propria condizione individuale o, quanto meno, non risultino significativi rispetto alle intenzioni di conservazione del patrimonio e di investimento su un asset in molti casi non trasmissibile ad eredi (come spesso accade in presenza di persone sole).

Su questo piano la deriva di invecchiamento della popolazione, la frammentazione familiare e la condizione di solitudine vissuta da un numero crescente di persone non necessariamente anziane, sono tutti elementi che dovranno essere presi in esame nel momento in cui si dovessero progettare strumenti di incentivazione e di stimolo alla partecipazione nelle prossime fasi di efficientamento delle unità immobiliari.

Tornando alla condizione economica e reddituale delle famiglie, può essere utile riportare i dati raccolti dal Censis nel corso di una recente indagine sulla popolazione italiana che aveva come oggetto proprio la casa. L'indagine, realizzata a fine 2022, ha in qualche modo colto l'atteggiamento degli italiani nei confronti di ciò che da sempre è considerato un "bene rifugio" non solo

economico, ma anche un fattore di assicurazione e di stabilità familiare. Nelle risposte, tuttavia, si coglie anche una certa evoluzione nel rapporto fra gli italiani e la casa, nella fase di uscita dai condizionamenti della pandemia e in un momento in cui il dibattito sugli incentivi fiscali in materia edilizia rivolti alle abitazioni segnava punte di intensità notevole e diffondeva intorno alla casa un alone di incertezza e un senso di sfiducia nei confronti degli stessi strumenti di incentivazione.

Fra le diverse questioni affrontate nell'indagine, volta fra l'altro a valutare la propensione alla spesa delle famiglie nei confronti della casa, il peso delle spese sul budget familiare ha assunto un rilievo particolare: il 76,5% del campione di famiglie analizzato ha infatti lamentato un'incidenza eccessiva delle spese per la casa rispetto alla propria base di disponibilità economiche (tab. 7).

Il 71,7% considera troppo elevate le tasse sulla proprietà della casa, mentre il 53,2% tende a non considerare più l'acquisto di una casa il migliore degli investimenti. Sempre la maggioranza del campione (51,7%) non ha riscontrato, negli ultimi dieci anni, un aumento del valore immobiliare della propria abitazione.

Tab. 7 – Gli italiani e la casa: spese e costi collegati con la proprietà della casa (val. %)

Opinioni	%
Le spese relative alla casa pesano troppo sul mio budget	76,5
Le tasse sulla proprietà della casa sono troppo alte	71,7
Acquistare casa non è il modo migliore per investire i propri soldi	53,2
Il valore della mia abitazione non è aumentato negli ultimi dieci anni	51,7

Fonte: indagine Censis, 2022

Ancora riguardo al peso delle spese per la casa, se si incrociano i dati per il livello di reddito annuo del rispondente, man mano che si sale sulla scala del reddito si riduce la quota di chi considera troppo elevate le spese che occorre affrontare per la casa rispetto al budget familiare, ma non in maniera drastica: oltre il 60% di chi ha un reddito uguale o superiore ai 50 mila euro annui reputa eccessivi i costi per l'abitazione rispetto a quanto normalmente dispone in termini economici (tab. 8).

Tab. 8 – Il peso troppo alto sui budget familiari dei costi legati alla casa secondo gli italiani, per classe di reddito (val. %)

Classi di reddito annuo	%
Fino a 15 mila euro	80,0
da 15 mila a 30 mila euro	78,4
da 30 mila a 50 mila euro	77,6
da 50 mila euro in su	60,5
Totale	76,5

Fonte: indagine Censis, 2022

Complice anche la crescita dei prezzi dell'energia, l'inflazione anche a due cifre di questi mesi, e l'aumento dei tassi d'interesse che hanno procurato un impatto significativo sulle rate dei mutui a tasso variabile, la propensione a impegnarsi economicamente per la casa appare piuttosto debole in questi mesi.

Si rafforza, nello stesso tempo, il tentativo da parte delle famiglie - e di altri operatori - di valorizzare e portare a reddito crescente le case di proprietà attraverso gli affitti brevi, soprattutto nell'ambito delle realtà urbane a maggiore attrattività turistica, lavorativa e universitaria.

In entrambi i casi è possibile desumere un atteggiamento forse più "laico" rispetto alla casa che però potrebbe non garantire quella spinta necessaria a supportare programmi di investimento sull'efficienza energetica degli edifici.

In sostanza, le probabilità per l'Italia di raggiungere gli obiettivi ambiziosi di riduzione delle emissioni entro il 2030 non sembrerebbero condizionate dalla situazione dell'offerta (progettazione di strumenti adeguati di incentivazione e mobilitazione della filiera dell'edilizia), bensì dalla risposta effettiva delle famiglie proprietarie rispetto a risultati attesi che però, allo stato attuale, appaiono non così motivanti per le famiglie stesse.