

COMMISSIONE VIII
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 APRILE 2023

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURO ROTELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Rotelli Mauro, <i>presidente</i>	3	Gatto Barbara, <i>Responsabile del Dipartimento Politiche Ambientali CNA</i>	3, 6
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA		Polimeni Daniela, <i>membro del Dipartimento Affari legislativi e parlamentari di Confartigianato</i>	6
Audizione di rappresentanti di Confartigianato e Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA):		Simiani Marco (PD-IDP)	6
Rotelli Mauro, <i>presidente</i>	3, 5, 6, 7	ALLEGATO: Documentazione depositata dai rappresentanti di Confartigianato e CNA .	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; Azione - Italia Viva - Renew Europe: A-IV-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi con L'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+E.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURO ROTELLI

La seduta comincia alle 15.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti di Confartigianato e Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, dei rappresentanti Confartigianato e Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia.

Sono presenti Daniela Polimeni, membro del Dipartimento Affari legislativi e parlamentari di Confartigianato e Barbara Gatto, Responsabile del Dipartimento Politiche Ambientali CNA, cui cedo la parola per lo svolgimento della relazione.

BARBARA GATTO, *Responsabile del Dipartimento Politiche Ambientali CNA*. Grazie buongiorno. Ringraziamo la Commissione per questo momento di approfondimento. Come già detto, ci presentiamo a questa audizione in maniera unitaria, con un documento congiunto che vi abbiamo inviato stamattina.

Il tema degli strumenti di incentivazione dedicati alla riqualificazione di edifici è

certamente un tema di grande attualità – anche piuttosto caldo – alla luce delle vicende degli ultimi mesi. Noi ovviamente abbiamo cercato, sia nel documento che nell'intervento di oggi, di rimanere sul tema e di concentrarci sull'oggetto dell'audizione e quindi sull'impatto ambientale di questi benefici, anche inquadrando la tematica rispetto a quello che si sta muovendo a livello europeo in termini di politiche per la decarbonizzazione del parco immobiliare europeo, senza però ovviamente voler dimenticare che parallelamente c'è un dibattito tuttora aperto circa il futuro di questi incentivi anche rispetto ai provvedimenti adottati proprio poche settimane fa.

Concentrandoci sul profilo ambientale di questi incentivi, nelle considerazioni che trovate nel documento ci siamo concentrati sui bonus più « vicini », più mirati ad avere dei risultati in ambito ambientale, quindi tipicamente superbonus, ecobonus ma anche sismabonus, senza però voler distogliere l'attenzione sull'impatto che complessivamente questi bonus – quindi incluso il bonus casa – hanno in termini di miglioramento della qualità delle nostre abitazioni. È un elemento che non è prettamente oggetto di questa audizione, che però abbiamo voluto richiamare nel nostro documento.

Come dicevo ovviamente il tema va incentrato rispetto all'evoluzione delle strategie europee, ma anche alla luce della crisi energetica pesantissima che abbiamo vissuto in questo anno e mezzo, che ha reso ancor più urgente la necessità di intervenire per ridurre i consumi energetici delle nostre abitazioni, rispondendo anche agli obiettivi di contenimento dei consumi di gas.

Il quadro di incentivazione attuale trova un po' le sue basi nei due documenti stra-

tegici in materia di energia, che tuttora sono vigenti seppure dovranno essere, come sappiamo, aggiornati, che sono la Strategia energetica nazionale (SEN) e il PNIEC. Entrambi i documenti, infatti, ponevano il tema della riqualificazione degli immobili strategici in termini di misure più complesse di risparmio energetico ed entrambi i documenti strategici ponevano l'attenzione sulla necessità di dotarsi di un quadro di incentivazione necessario per sostenere gli investimenti degli utenti in questo settore. Quindi, sotto questo profilo, crediamo che questi obiettivi rimangano validi e che anzi dovrebbero essere ulteriormente potenziati alla luce del rafforzamento degli obiettivi di risparmio energetico (che sono intervenuti dopo la scrittura della SEN e del PNIEC). Sappiamo anche che, successivamente, la vera azione di rafforzamento di queste misure si è avuta poi con le misure emergenziali adottate durante la pandemia, poi confermate all'interno del PNRR, che hanno introdotto sia la percentuale eccezionale del 110 per cento che la possibilità di utilizzare le due opportunità dello sconto in fattura e della cessione del credito, che però sappiamo oggi hanno subito uno stop con il decreto-legge 11 del 2023, su cui, come ho già detto, non entro nel merito perché è oggetto di altri confronti tra Governo e parti sociali ed è stato oggetto di altre audizioni parlamentari. Quindi non richiamo posizioni che le nostre Confederazioni hanno già presentato in altre occasioni.

L'unica considerazione che faccio è che questo drastico stop è avvenuto proprio nel momento in cui in Europa si discuteva la « direttiva casa », che, con tutte le mediazioni che poi si otterranno col trilogio, anche magari in termini di ridefinizione degli obiettivi e degli strumenti, fa certamente intravedere comunque un quadro che richiederà un continuo e maggiore impegno per la riqualificazione degli immobili.

Ricordo soltanto, tra i contenuti della direttiva, che la stessa prevede la necessità di definire un piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, con una tabella di marcia e obiettivi stabiliti, una rassegna delle politiche e delle misure necessarie per

attuare questo piano anche in funzione del fabbisogno degli strumenti. Quindi la necessità di continuare a definire nelle politiche nazionali idonei strumenti finanziari e di supporto per la riqualificazione degli edifici è qualcosa che non possiamo abbandonare, considerando che dovremmo intervenire sul 70 per cento circa degli immobili nazionali.

Venendo alle valutazioni sull'impatto degli incentivi, ovviamente trovate nel documento anche delle elaborazioni che le nostre Confederazioni hanno fatto sui dati ufficiali, quindi fondamentalmente ENEA, MEF in alcuni casi GSE e Censis. Ne richiamo soltanto alcuni: nei due anni di vigenza dei bonus rafforzati, diciamo così, introdotti durante la fase pandemica, noi abbiamo avuto una crescita degli investimenti di oltre 72 miliardi di euro, quindi un valore enorme di interventi che comunque hanno portato benefici in termini di qualificazione del nostro parco immobiliare. È chiaro che questo picco di crescita è stato trainato certamente dalla misura eccezionale del 110 per cento, è evidente, ma, andando a guardare i dati sui singoli interventi, anche i bonus minori, che sono rimasti nelle percentuali precedenti a questi interventi, hanno avuto un incremento significativo. Ciò vuol dire che il quadro complessivo che si era delineato dal 2020 in poi ha saputo in qualche modo trainare anche gli interventi che già precedentemente godevano di benefici importanti.

In termini di impatto ambientale sicuramente il superbonus è l'incentivo che per sua natura è stato strutturato proprio per puntare a una riqualificazione energetica profonda: il salto di due classi era requisito di accesso all'incentivo e questa è stata una scelta fatta per colmare quella difficoltà che il vecchio ecobonus aveva rispetto alla sua capacità di intervenire sugli immobili complessivamente intesi a livello condominiale o comunque sugli edifici interamente considerati. Ma riteniamo che in questo quadro comunque l'ecobonus abbia mantenuto la sua valenza strategica in termini di capacità di trainare investimenti nelle singole unità immobiliari, nelle singole unità abitative, rispetto a quegli interventi che

storicamente sono stati trainati dall'ecobonus — serramenti, riscaldamento, coibentazione — e che comunque rimangono interventi strategici rispetto alla necessità di migliorare le prestazioni energetiche dei nostri edifici.

Qualche dato sui benefici ottenuti: nel periodo 2014-2021, quindi solo ecobonus escludendo il superbonus dai dati, noi abbiamo avuto circa oltre 11 mila gigawattora di risparmio annuo; a partire dal 2011, questo risparmio annuo si assesta per ogni anno su una media di oltre 15 mila gigawatt. Quindi l'ecobonus da solo comunque si conferma uno strumento di interesse.

È chiaro che l'introduzione del superbonus ha sostanzialmente quasi fatto raddoppiare questi vantaggi, perché il superbonus da solo ha portato ulteriori 10.800 gigawatt di risparmio annuo.

Quindi sostanzialmente la combinazione di questi incentivi, intesa complessivamente, ha portato risparmi energetici significativi.

Una evidenziazione secondo me importante: lo stesso superbonus ha trainato 143 GWh anno di nuova potenza installata da FER, e cito questo dato perché sappiamo il ritardo che il Paese ha nel far crescere nuove installazioni da fonti rinnovabili e nel 2022 due impianti fotovoltaici su tre sono stati realizzati grazie all'accesso al superbonus. Quindi effettivamente sul fronte delle rinnovabili in ambito familiare — perché parliamo di incentivi destinati alle famiglie — il superbonus è stato uno strumento, una leva importantissima.

Un altro elemento importante che secondo me va evidenziato — questa è un'informazione che si desume dall'ultimo rapporto dell'Enea — è che nell'ambito del parco immobiliare vetusto che richiamo poc'anzi, in cui oltre il 70 per cento degli immobili sta nelle classi più basse — E, F e G — abbiamo visto negli ultimi 2 anni, grazie appunto alla combinazione di questi incentivi, un *trend* positivo di riduzione delle classi più basse. Quindi diciamo che la distribuzione degli attestati di prestazione energetica nelle varie classi vede uno spostamento verso le classi migliori grazie sia ai bonus, ma, bisogna dire, grazie anche

agli obblighi cosiddetti di realizzazione di nuova edilizia (*Near Zero Energy Building*).

Una considerazione a parte andrebbe fatta sul sismabonus, che è purtroppo di questi incentivi quello che forse è riuscito a espletare in misura minore le proprie potenzialità. Parliamo di un ambito importantissimo, quello della messa in sicurezza sismica degli immobili: qui il *gap* rimane forte e quindi riteniamo che sul fronte sismabonus i risultati raggiunti siano forse un po' al di sotto delle potenzialità e soprattutto delle necessità.

Chiudo, non volendo togliere troppo tempo al dibattito, facendo una riflessione di prospettiva: al di là delle discussioni e del dibattito pubblico, sul costo di questi incentivi, sulla situazione gestita non sempre alla perfezione soprattutto dopo l'entrata in vigore del superbonus, i dati ci dicono che comunque questi bonus in qualche modo rimangono una leva necessaria per proseguire nel percorso di riduzione dei consumi energetici delle nostre abitazioni e più complessivamente di riqualificazione e di innalzamento della qualità dei nostri immobili.

Per cui riteniamo — e speriamo di aver dato in questa occasione un contributo in tal senso — che sia questa la fase per rimettere mano complessivamente al sistema degli incentivi, in una logica di riordino, un riordino che in realtà è stato annunciato diverse volte negli ultimi anni, che però adesso ancora non vediamo; vediamo piuttosto interventi *spot* e spesso problematici e s coordinati. Un riordino che, lo avevamo già detto nei mesi scorsi come Confederazione, vediamo bene anche in una logica di rimodulazione delle percentuali incentivanti e in funzione di quelli che saranno gli obiettivi e lo sforzo che ciascun intervento dovrà portare in termini di riqualificazione del parco immobiliare. Tutto ciò, però, con l'obiettivo di avere un quadro stabile, certo, trasparente, non soggetto a continue modifiche e magari che sia in grado di anticipare quelli che saranno gli sforzi che dovremo raggiungere con la nuova direttiva quando sarà approvata.

PRESIDENTE. La dottoressa Polimeni interviene oppure no?

DANIELA POLIMENI, *membro del Dipartimento Affari legislativi e parlamentari di Confartigianato*. No presidente, abbiamo una posizione unitaria.

PRESIDENTE. Allora lascerei spazio al dibattito. Chiedo se vi sono deputati che intendono intervenire per formulare quesiti o osservazioni.

MARCO SIMIANI. Grazie presidente. Intanto ringrazio del contributo. Le cose dette fanno parte già di alcuni dati che sono emersi in questa nostra discussione, ma soprattutto abbiamo capito anche dalle sue parole la bontà del percorso dei bonus edilizi in Italia. Tuttavia sappiamo benissimo i limiti che ci sono stati, le difficoltà temporali, le modifiche fatte nei vari decreti che hanno portato instabilità. Sappiamo benissimo che oggi l'aumento dei prezzi c'è stato per il fatto che fosse corto il periodo di intervento e se fosse stato lungo sarebbe stata assolutamente una musica diversa, sicuramente una scelta diversa, ma era un intervento *spot* che doveva essere così, con i suoi pregi e con i suoi difetti. Detto questo non dobbiamo più sbagliare.

Le vostre associazioni sono la parte portante nell'ambito non solo delle economie che oggi girano intorno ai superbonus e alle ristrutturazioni e sono un numero importante di imprese, ma anche di dipendenti, perché comunque poi a quello si legano molte cose.

Io volevo capire da lei tre aspetti: primo, se oggi serve una legge che qualifica effettivamente l'impresa artigiana, visto che oggi sappiamo benissimo che tutti si possono mettere a fare costruzioni di case e invece noi abbiamo bisogno di professionalizzare sempre di più il sistema delle imprese; secondo, se oggi serve, se lei lo ritiene opportuno, uno strumento che possa essere unico, dove confluiscono tutti gli incentivi attraverso un periodo lungo che si basa su quindici/vent'anni; terzo, se voi avete dei dati, che potrebbero servirci, sul numero delle aziende, visto che si parla di 180 mila cantieri che si dovranno aprire dopo « case green » — anche se secondo me sono sotto-

stimati; volevo sapere se voi avete dei numeri più puntuali su questo aspetto, perché diventa importante capire cosa si può attivare anche in base al nuovo percorso che dovrà accompagnare « case green ».

PRESIDENTE. Do la parola alle nostre ospiti per la replica.

BARBARA GATTO, *Responsabile del Dipartimento Politiche Ambientali CNA*. Grazie. Primo tema, non l'avevo citato ma mi dà l'occasione di parlare di un aspetto che è sicuramente strategico e all'attenzione delle nostre Confederazioni. La premessa è che la scelta della SOA che è stata fatta nei mesi scorsi non era stata a nostro avviso la scelta giusta, non è quello lo strumento che a nostro avviso è corretto per qualificare le imprese che vogliono operare nei bonus. Certo è che l'esigenza di qualificazione di chi opera in un settore così di prospettiva è un tema che va affrontato. Noi crediamo che il superbonus — ripeto con tutta la situazione complicata che c'è stata in questi mesi — ha contribuito in un certo senso a far crescere, qualificare e strutturare le imprese. Noi abbiamo visto imprese, e le nostre sono imprese micro e piccole — che per anni avevano lavorato da sole, con scarsa propensione a lavorare in rete con altri soggetti — costituire consorzi e dotarsi di strumenti di qualificazione già in maniera spontanea. Certo non possiamo affidarci soltanto ai comportamenti appunto spontanei, ma è corretto ragionare in una logica di qualificazione complessiva. Vanno differenziati i settori, pensiamo a tutto il settore dell'installazione impianti, che ha una normativa di settore soggetta all'applicazione di tutta una serie di requisiti stringentissimi e credo che è un settore già molto qualificato, diverso dal settore edile che invece ha un contesto totalmente diverso.

Quindi anche la riflessione va tarata alla luce dei settori e delle relative caratteristiche. Noi abbiamo una base nelle direttive europee già esistenti e recepite da un decreto legislativo — mi pare sia il numero 49 del 2021 — che parla di qualificazione dei soggetti che devono operare nell'ambito de-

gli incentivi. C'è una norma che doveva essere recepita con decreto ministeriale, che non è mai stata recepita e credo che dia l'occasione per sedersi a un tavolo con le istituzioni e le parti sociali rappresentative di quei settori per ragionare su quale possa essere un percorso di qualificazione, che effettivamente faccia crescere il settore, evitando quelle situazioni poco trasparenti che abbiamo visto e che nessuno nega ci siano state, senza però imporre vincoli, procedure e certificazioni che a nostro avviso non sono la risposta adatta.

Strumento unico e stabile: sì, sono d'accordo, era un po' il senso della parte finale del mio intervento. Ripeto, noi crediamo che la logica del riordino, una sorta di testo unico degli incentivi per la riqualificazione degli edifici, può essere il percorso e la via da scegliere. Probabilmente le procedure andranno un po' tarate alla luce della complessità degli interventi, perché noi abbiamo visto col superbonus e con la cessione del credito anche un appesantimento delle procedure burocratiche, giustificato dalle percentuali alte e da ciò la necessità di controllare e di evitare quello che poi non si è riusciti ad evitare. Il tutto, con le dovute caratterizzazioni in funzione dell'ambiziosità dell'intervento e della complessità dell'intervento, racchiuso in un qua-

dro unitario e stabile che possa dare certezza agli investimenti. Quindi, se ho colto la sua seconda domanda, la risposta è sì, siamo d'accordo con un'impostazione di questo tipo.

Sui numeri, tutti noi stiamo un po' lavorando sulle analisi di prospettiva di quello che sarà l'impatto della « direttiva casa ». Sappiamo che il quadro non è certo perché gli obiettivi saranno stabiliti sulla base di un nuovo criterio di definizione degli APE, degli attestati di prestazione energetica, quindi possiamo ragionare su ipotesi e stime. Magari proviamo a integrare il documento che vi abbiamo mandato con le stime e con quello che stiamo facendo.

PRESIDENTE. Ringrazio le nostre ospiti per il loro contributo e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*), e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.50.

*Licenziato per la stampa
il 17 maggio 2023*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

CAMERA DEI DEPUTATI

VIII Commissione

Ambiente, Territorio e Lavori pubblici

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'IMPATTO AMBIENTALE

DEGLI INCENTIVI IN MATERIA EDILIZIA

Audizione

19 aprile 2023

PREMESSA

Il tema degli strumenti di incentivazione dedicati alla riqualificazione degli edifici è stato negli ultimi mesi al centro del dibattito politico, nonché oggetto di repentini interventi di modifica normativa che hanno causato non pochi problemi alle imprese del settore.

Per tali ragioni, Confartigianato e CNA accolgono con favore l'avvio di una specifica indagine conoscitiva da parte di questa Commissione, incentrata in particolare sugli impatti ambientali di tali incentivi; si tratta certamente di un'utile occasione per approfondire la tematica in un'ottica prospettica funzionale a definire un quadro certo in cui rilanciare il percorso di riqualificazione urbana necessario per stare al passo con le strategie europee.

È utile ricordare, infatti, che il dibattito che ha portato di recente a un ridimensionamento degli incentivi per l'edilizia si è mosso, paradossalmente, proprio nel momento in cui dall'Europa arrivano segnali di rafforzamento degli obiettivi di decarbonizzazione del settore, puntando ad avere un **parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050**. Una spinta che risulta rafforzata in termini di ambizione, ma che non è nuova né nelle politiche europee né in quelle nazionali.

Fin dai primi anni 2000 infatti, periodo in cui il risparmio energetico diventava strategico nell'ambito delle politiche europee di contrasto al cambiamento climatico (si pensi al Pacchetto Energia-Clima del 2007), era chiaro che un contributo fondamentale dovesse essere dato dalla riqualificazione degli immobili; negli stessi anni, le prime Direttive EPBD¹ 1 e 2 (rispettivamente del 2002 e 2010) iniziavano a porre le basi per obiettivi di riqualificazione degli edifici sempre più ambiziosi.

Nell'analisi di tale contesto vanno aggiunte le nuove consapevolezze intervenute nel corso della **crisi energetica** più pesante di tutti i tempi; una crisi che ha posto sotto la lente di ingrandimento le debolezze dell'Unione Europea in termini di approvvigionamenti energetici e che, la stessa Europa, con il Piano **Repower EU** ha inteso affrontare ribadendo la centralità della decarbonizzazione e del risparmio energetico. In proposito non va trascurato il contributo ottenuto grazie a tutti i lavori finanziati con i *bonus* edilizi che hanno consentito di calmierare l'impatto dell'emergenza grazie al risparmio energetico e al conseguente contenimento nel consumo del gas.

¹ Energy Performance of Buildings Directive.

Più in generale, è indubbio quanto sia imprescindibile il contributo della riqualificazione degli edifici in termini di **contrasto al degrado ambientale, migliore vivibilità delle città** e in generale **tutela del territorio**. **Investire per il miglioramento delle prestazioni degli edifici vuol dire soprattutto ridurre i consumi energetici e, quindi, contribuire ad alleggerire la dipendenza dell'Italia dalle fonti fossili acquistate da Paesi geo-politicamente instabili.**

Non va poi dimenticato il ruolo della transizione energetica – anche degli edifici – come fattore strategico anche dal punto di vista economico, poiché può generare enormi benefici in termini di competitività delle imprese italiane, crescita dell'occupazione, sicurezza energetica. Si tratta di una filiera che conta circa 574 mila imprese nel complesso, di cui il 66,6% sono artigiane e che dà lavoro a poco meno di 2 milioni di addetti.

In tale ottica evidenziamo di seguito alcune considerazioni circa l'impatto delle politiche attuali e le prospettive, anche in funzione del già citato rafforzamento delle strategie europee.

IL CONTESTO NAZIONALE E LE PROSPETTIVE DELLA NUOVA DIRETTIVA CASA

L'attuale quadro di incentivazione del c.d. comparto casa, la cui definizione iniziale risale a molti anni fa, trova attualmente riferimento strategico nei due principali documenti di programmazione in materia di energia tutt'oggi vigenti: la SEN (Strategia Energetica Nazionale) del 2017 e il PNIEC (Piano nazionale Integrato Energia e Clima) del 2019.

Le iniziative in ambito residenziale rappresentano una priorità di intervento della SEN nell'ambito degli obiettivi di risparmio energetico, essendo considerato un **segmento di consumo ad alto potenziale di risparmio**.

La stessa SEN individua alcune barriere che frenano l'adozione di tali interventi:

- la scarsa consapevolezza da parte dei consumatori sui potenziali benefici del risparmio energetico;
- l'elevato costo degli investimenti iniziali, che scoraggia gli interventi dei consumatori anche a causa della mancanza di sistemi di credito agevolato.

In aggiunta, già all'interno della SEN si evidenzia la necessità di adottare una **solida programmazione** per rendere le azioni di promozione dell'efficienza energetica nel settore residenziale coerenti con gli obiettivi ed efficaci rispetto allo scopo, valutando periodicamente

i progressi conseguiti e prevedendo a tal fine una **strategia di lungo termine per la riqualificazione del parco immobiliare**² con obiettivi intermedi e finali.

Successivamente il PNIEC ha individuato un obiettivo nazionale di efficienza energetica pari al 43% entro il 2030, sulla base del quale, a cascata, ha elaborato le strategie di intervento necessarie al conseguimento del *target*, nell'ambito della contestuale traiettoria di uscita dal carbone. Si tratta peraltro di un Piano che va certamente rivisto, alla luce delle più recenti Strategie Europee e, in particolare, dei nuovi obiettivi del *Fit for 55*.

Anche il PNIEC mette il settore residenziale (insieme al terziario e ai trasporti) al centro delle prospettive di intervento per perseguire gli obiettivi di risparmio energetico. Il Piano però presenta profonde **carenze nell'individuazione degli strumenti di accompagnamento alla decarbonizzazione** di questi settori.

Infatti, l'intenzione del PNIEC era quella di intervenire nell'efficientamento energetico del parco immobiliare nazionale **attraverso gli strumenti (fiscali e di sostegno) esistenti** apportando, se necessario, modifiche volte a razionalizzarli ed efficientarli; un'impostazione che non presta la dovuta attenzione alla necessità di far evolvere gli strumenti esistenti in modo da renderli effettivamente in grado di conseguire gli obiettivi prefissati.

Come è noto, un forte **rafforzamento delle misure per la riqualificazione** degli immobili è intervenuta con le **misure di sostegno vagliate durante la fase pandemica, incluso quanto inserito nel PNRR**: come si dirà in seguito, l'introduzione di una percentuale incentivante del 110, e la definizione della possibilità di cedere il credito hanno rappresentato una leva formidabile nel sostegno agli investimenti. In quella fase dunque si è agito con decisione, puntando su questo settore quale leva per la crescita economica del Paese, una crescita coerente con gli obiettivi *green* cui il PNRR doveva riferirsi.

Questo percorso virtuoso ha però subito un drastico arresto a seguito del DL 11/2023, che ha abrogato la possibilità di trasformare le detrazioni per lavori edili in un contributo riconosciuto come sconto in fattura ovvero in un credito fiscale cedibile. Pur non volendo entrare nel merito di tale tematica, oggetto già nelle scorse settimane di un confronto tra Parti Sociali e Governo, così come di audizioni parlamentari nell'ambito della conversione del DL sopra richiamato, va comunque ribadita la **contraddizione tra una scelta così repentina di depotenziamento dei bonus edili rispetto alla prossima approvazione della c.d. Direttiva Casa** che, al di là degli

² Su questa Strategia era stata condotta una consultazione pubblica a novembre 2020, prima dell'invio a BXL, ma il documento non pare ad oggi aver svolto la necessaria funzione di programmazione cui era finalizzato.

esiti del trilogò che probabilmente porteranno a mediare su alcune scelte sia in termini di ambiziosità degli incentivi sia rispetto agli strumenti da mettere in campo, certamente renderà ancor più necessario un intervento di rafforzamento e accelerazione nel percorso di riqualificazione del parco immobiliare.

Infatti, tra le varie misure, la Direttiva richiama alcuni elementi chiave nel raggiungimento degli obiettivi previsti. In particolare:

- la necessità che ogni Stato Membro definisca un **Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici**, che contenga una rassegna del parco immobiliare nazionale, una **tabella di marcia con obiettivi stabiliti** a livello nazionale e indicatori di progresso misurabili, una **rassegna delle politiche e delle misure, attuate e previste**, a sostegno dell'esecuzione della tabella di marcia, una panoramica del **fabbisogno d'investimenti** per l'attuazione del piano nazionale di ristrutturazione, delle fonti e delle misure di finanziamento per la ristrutturazione degli edifici;
- l'impegno affinché gli Stati Membri introducano **idonei strumenti finanziari e di supporto**, in combinazione con altri strumenti messi a disposizione dall'UE; l'entità delle misure di incentivazione dovrà essere adeguata a superare le barriere del mercato e stimolare i necessari investimenti in riqualificazione in linea col Piano di ristrutturazione nazionale e con l'obiettivo di raggiungere un parco immobiliare a emissioni zero nel 2050.

Pertanto, in attesa che la direttiva europea sia approvata e di avere il quadro definitivo degli obiettivi da perseguire, possiamo comunque **stimare un fabbisogno da qui a 10 anni a intervenire su circa il 70% del parco immobiliare (circa 8 milioni di immobili)**. Un numero certamente ambizioso, ma che si potrebbe conseguire con una adeguata pianificazione e, soprattutto, con strumenti necessari a concretizzare questo grande Piano di ristrutturazione.

Riteniamo pertanto che si debba, in questa fase, iniziare a ragionare in un'ottica anticipatoria di quelli che saranno gli obiettivi da perseguire, attraverso la necessaria programmazione dell'impegno da mettere in campo e valutando di conseguenza le azioni da intraprendere.

VALUTAZIONI SULL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI: SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE

I *bonus* fiscali per gli interventi di efficienza energetica e per il recupero del patrimonio edilizio sono stati in questi anni ampiamente utilizzati dalla collettività, dimostrando di essere uno strumento incentivante efficace e con un rapporto costi/benefici profittevole sia per gli utenti sia per l'economia del Paese. Alla luce del rapporto dell'ISTAT sulla contabilità nazionale pubblicato alcune settimane fa emerge un contributo eccezionale, pari al 13,7%, del settore delle Costruzioni alla crescita della ricchezza nazionale avvenuta tra il 2021 e il 2022, corrispondente a 1,3 punti di PIL.

Negli ultimi due anni di vigenza dei *bonus* edili – unitamente alla annessa possibilità di ottenerli tramite sconto in fattura o cessione del credito – elaborando i dati resi disponibili dall'Enea e dal MEF emerge che **gli investimenti in lavori edili sono cresciuti di oltre 72 mld di euro**. In particolare nel 2019 gli investimenti in lavori edili erano pari a circa 28 mld di euro, mentre nel 2022 sono stati più di 100 mld. Si tratta di investimenti che hanno determinato un beneficio in termini di maggiori entrate nel bilancio dello Stato, ascrivibile all'aumento dei ricavi e dei redditi delle imprese edili, che ha superato 18 mld di euro (stime su dati Mef).

Tale spinta è evidenziata nel grafico che segue:

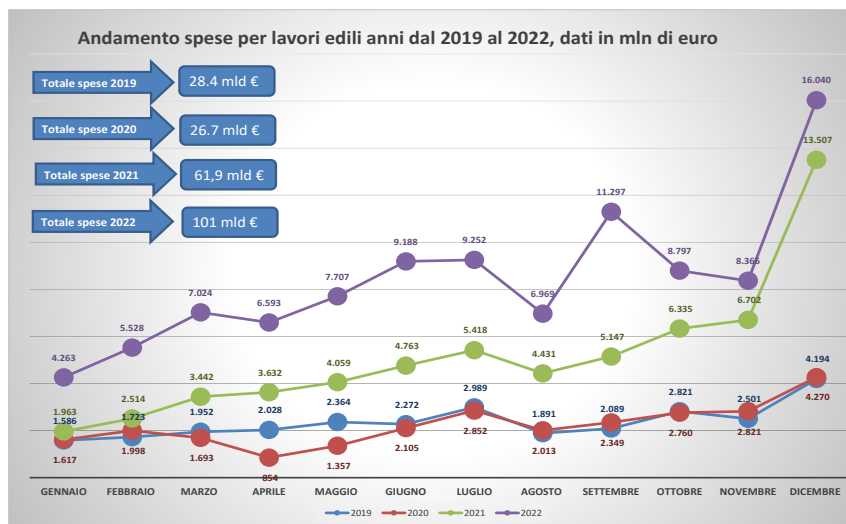


Grafico 1: Elaborazioni su dati MEF ed ENEA

Rispetto a questo *trend* è utile evidenziare come, seppure una spinta significativa agli investimenti sia stata ottenuta in funzione del beneficio eccezionale del 110%, **anche i *bonus***

c.d. minori hanno visto accrescere in misura significativa le proprie potenzialità, grazie anche all'opportunità di strumenti quali la cessione del credito. Non sfugge dunque la valenza complessiva che gli incentivi hanno avuto quale stimolo al comparto "casa" sia in relazione all'emersione del lavoro nero sia in relazione alla necessità di ammodernare ed efficientare un parco edilizio nazionale in larghissima parte vetusto.

Rispetto agli impatti di questi maggiori investimenti, le valutazioni che seguono sono incentrate – in linea con l'oggetto della presente audizione – con particolare riferimento ai *bonus* specificatamente finalizzati al miglioramento energetico; va però evidenziato come **ciascuno dei bonus oggi previsti**, incluso il *bonus* casa al 50%, **abbia una valenza complessiva di miglioramento qualitativo delle abitazioni che non va trascurata**, rispondendo a finalità ed esigenze specifiche anche in termini di opzioni di investimento dei singoli utenti.

Al di là del *Superbonus* che, data l'entità dell'incentivo, **si è posto un intento ben preciso di miglioramento degli immobili oggetto di interventi, attraverso il "salto" di due classi** previsto come requisito necessario per accedere alla detrazione del 110%, è evidente che **l'ecobonus rimane uno degli strumenti principali per raggiungere l'obiettivo di diminuire l'impatto energetico e climatico del vetusto stock abitativo italiano**.

I benefici dei due strumenti vanno ad ogni modo letti contestualmente: se infatti, come è noto, l'*ecobonus* negli anni passati aveva stimolato (e continua a svolgere un ruolo fondamentale in tal senso) specifici interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche delle singole unità immobiliari – quali la sostituzione dei serramenti e degli impianti di climatizzazione o la coibentazione di solai e pareti – riuscendo meno nell'intento di stimolare interventi di riqualificazione profonda, proprio il *Superbonus* è intervenuto per colmare questa esigenza.

In particolare, nel periodo 2014-2021 **il risparmio energetico connesso al solo Ecobonus** (quindi escluso il *Superbonus*) è stato di oltre 11.100 GWh/anno; a partire dal 2011, il risparmio energetico supera i 15.300 GWh/anno (Fonte ENEA). Il rafforzamento avuto negli ultimi due anni ha rappresentato uno slancio significativo in termini di incremento di tali risultati: **in soli due anni gli investimenti attivati grazie all'impatto del *superbonus* hanno determinato un risparmio energetico superiore a 10.800 GWh/anno**. Non vanno poi sottovalutati i 143 GWh/anno di nuova potenza rinnovabile installata³, che hanno contribuito a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico, con un risparmio

³ Nel 2022 due impianti FV su tre sono stati installati con *Superbonus* – Fonte GSE.

intorno a 1,1 miliardi di metri cubi di gas metano. **In totale il risparmio garantito dai *bonus* edilizi degli ultimi anni si aggira intorno ai 2 miliardi di metri cubi di gas.** La riduzione nelle emissioni di CO₂ è stimabile in 1,3 miliardi di tonnellate di mancate emissioni.⁴

Va sottolineato in proposito che, seppure il parco immobiliare italiano rimanga ancora estremamente vetusto (si veda grafico di seguito), **dal 2021 si assiste a un *trend* positivo di riduzione delle classi più basse (F e G) in favore delle classi più alte**, spinto soprattutto dai *bonus* edili, unitamente all'avvio degli obblighi cosiddetti NZEB (*Near Zero Energy Building*). Infatti, Il 70% degli immobili nuovi in Italia sono nelle prime due classi energetiche (A e B), mentre è aumentato del 10% rispetto al 2021 il numero di immobili ristrutturati nelle migliori classi energetiche.

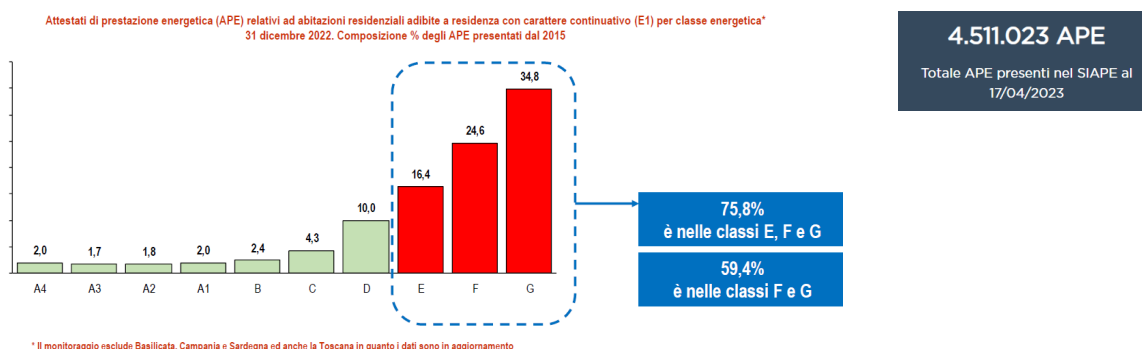


Grafico 2: Elaborazioni su dati ENEA - SIAPE

Un ragionamento *a latere* va fatto con riferimento al ***Sismabonus***; si tratta di una misura con un potenziale ancora non pienamente espresso rispetto alla necessità di messa in sicurezza degli immobili rispetto a terremoti e alluvioni che colpiscono spesso l'Italia, provocando la perdita di vite umane e danni materiali che impegnano lo Stato a spendere decine di miliardi (solo negli ultimi 13 anni si stimano costi superiori a 50 miliardi); non va sottovalutato, in proposito che la messa in sicurezza del nostro territorio rientra a pieno tra gli impegni ambientali su cui l'Italia dovrà impegnarsi nei prossimi anni.

⁴ Fonte Censis

CONCLUSIONI

Il quadro descritto evidenzia quanto i *bonus* abbiano rappresentato *in primis* una leva formidabile che ha consentito alle famiglie di investire e alle imprese di mantenersi sul mercato dopo un lungo periodo di profonda crisi. I dati ufficiali ci presentano una realtà positiva, che non possiamo permetterci di arrestare abbandonando l'impegno nel conseguimento degli obiettivi di riduzione del consumo energetico.

Il positivo risultato provocato da queste misure, infatti, letto congiuntamente ai futuri obiettivi di decarbonizzazione del parco immobiliare, evidenziano ancor più che in passato l'esigenza di definire un quadro strutturato e stabile, più volte auspicato dalle nostre Associazioni, in grado di dare certezza agli investimenti del settore. Riteniamo che non sia in discussione che il patrimonio immobiliare italiano necessiti di un profondo intervento di riqualificazione, per ridurre le emissioni, il costo delle bollette e per la messa in sicurezza antisismica.

Si tratta di **mettere ordine a un sistema di incentivi eterogeneo** che soffre di instabilità temporale e che è stato oggetto negli anni di continue modifiche normative. Un riordino annunciato da tempo, che avrebbe già dovuto delineare un piano pluriennale di incentivazione pubblica e la conseguente programmazione delle risorse, **rimodulando gli incentivi vigenti in funzione degli obiettivi da conseguire**: riduzione dei consumi energetici, ammodernamento del parco immobiliare, sicurezza antisismica, riqualificazione urbana; il tutto attraverso un equilibrato rapporto costi-benefici in grado di sostenere gli investimenti beneficiando al contempo delle conseguenti maggiori entrate per le casse dello Stato.

