

Audizione ISPRA VI Commissione della Camera dei deputati

18 gennaio 2023

Disegno di legge di conversione del DL n. 212 del 2023 recante: «Misure urgenti relative alle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 119, 119-ter e 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77» (C. 1630).

Come riportato nella “Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale”¹ (STREPIN 2020) nel 2018 gli edifici a destinazione d’uso residenziale in Italia risultano pari a 12,42 milioni, con quasi 32 milioni di abitazioni per circa 3 miliardi di m².

Epoca di costruzione	Numero edifici	Epoca di costruzione	m2
fino al 1919	1.832.503	fino al 1945	678.743.665
1919-1945	1.327.007		
1946-1960	1.700.834	1946-1976	1.293.138.628
1961-1970	2.050.830		
1971-1980	2.117.649		
1981-1990	1.462.766	1977-1990	600.244.196
1991-2000	871.017	1991-2014	439.536.250
2001-2005	465.092		
2006-2011	359.991		
2011-2018	232.714	post 2014	38.143.445
Totale	12.420.403	Totale	3.049.806.184

Sul totale delle abitazioni, il 22% risulta non occupato da residenti, con una prevalenza degli edifici realizzati in epoche di costruzione meno recenti. Inoltre, il 65% di tale parco edilizio ha più di 45 anni, ovvero è precedente alla legge n. 3733 del 1976, prima legge sul risparmio energetico.

Dai dati ENEA del consuntivo SUPERBONUS al 31 dicembre 2023² risulta che il totale investimenti dovrebbe riguardare meno del 4% degli edifici, corrispondenti a poco più del 3% dei m² complessivi, tenendo in considerazione la diversa distribuzione tra condomini, unità mono familiari e unità funzionalmente indipendenti. Secondo le elaborazioni effettuate da questo Istituto a partire dai dati disponibili sui consumi energetici e sul patrimonio edilizio, la misura ad oggi ottiene complessivamente meno di 1 Mtep in termini di risparmio energetico, corrispondenti ad una riduzione delle emissioni pari circa di 2 Mt di CO₂eq. Un calcolo più

¹ https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/STREPIN_2020_rev_25-11-2020.pdf

² <https://www.energiaenergetica.enea.it/detrazioni-fiscali/superbonus/risultati-superbonus.html>

accurato è al momento di difficile realizzazione, stante la tipologia di dati raccolti per il monitoraggio del Superbonus e la concomitanza di eventi particolari sia legati alle condizioni meteorologiche degli anni oggetto degli incentivi, sia al conflitto in Ucraina e alle ricadute sui prezzi dell'energia.

Se si guarda ai dati più recenti disponibili a livello Europeo, negli ultimi due/tre anni si assiste a un calo generalizzato dei consumi e delle emissioni in tutta l'UE, riconducibile fondamentalmente a tali due fattori esogeni, come evidenziato dagli studi prodotti dall'Agenzia europea dell'ambiente e dalla Commissione europea. Secondo il rapporto dell'Agenzia "Trends and projections in Europe 2023", le stime preliminari per il 2022 indicano una riduzione del 9% delle emissioni di gas serra prodotte dagli edifici in EU rispetto al 2021. Questa evoluzione può essere attribuita in gran parte a un inverno più mite, che ha portato a una diminuzione dell'8% dei gradi giorno di riscaldamento (ossia al fabbisogno di riscaldamento degli ambienti) e a un conseguente calo della domanda di energia rispetto al 2021. Inoltre, anche il sostanziale aumento dei prezzi dell'energia, in particolare del gas naturale, ha avuto un ruolo importante nel determinare l'andamento osservato a livello europeo³.

Secondo i dati contenuti nell'inventario nazionale delle emissioni, elaborato da questo Istituto, per l'Italia il dato 2022, ancora provvisorio, mostra un andamento analogo a quello del resto dell'UE.

In generale, considerando le sole emissioni derivanti dall'utilizzo dei combustibili fossili, il peso del settore Civile (residenziale, terziario e consumi energetici di agricoltura, silvicoltura e pesca) è passato da meno del 20% nel 2005, al 25% nel 2021. Sul totale delle emissioni nazionali questo corrisponde a circa il 20%. A livello percentuale, la quota del residenziale risulta preponderante, essendo superiore al 60% del settore. Segue la quota del terziario, cresciuta in maniera significativa negli anni, fino a costituire circa il 30% delle emissioni del settore. Infine, le attività collegate a agricoltura, silvicoltura e pesca costituiscono circa il 10% delle emissioni, con modeste variazioni nel tempo.

A partire dal 2013 le emissioni del settore risultano piuttosto stabili, mentre si registra una tendenziale riduzione in molti altri settori, in particolare quello industriale.

È importante sottolineare come la domanda energetica del settore Civile sia profondamente influenzata dall'andamento delle temperature. Questa correlazione assumerà un peso sempre più rilevante nel futuro, con una diminuzione della domanda di riscaldamento nel periodo invernale ed un aumento della domanda di raffrescamento nel periodo estivo.

ISPRA elabora annualmente le informazioni che confluiscono nella Relazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica allegato al documento di economia e finanza⁴, nonché

³ <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2023>

⁴ https://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2023/DEF-2023-Allegato-MASE.pdf

su base biennale gli scenari emissivi che vengono trasmessi sia alla Commissione europea, sia alla Convezione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

Le ultime elaborazioni sono state trasmesse alla Commissione europea lo scorso 15 marzo e sono state incluse nella Relazione del Ministro sopra citata. In linea con le metodologie di rendicontazione delle emissioni definite in ambito europeo ed internazionale, nello scenario emissivo si sono tenuti in considerazione gli effetti delle misure incluse nel PNRR.

Per completezza di valutazione, nello scenario sono contenuti anche gli effetti delle misure relative alla riqualificazione di cinema, teatri, musei, scuole e degli edifici afferenti al Ministero della Giustizia. Considerando le risorse messe a disposizione dal PNRR, l'effetto dell'insieme di queste misure può essere quantificato in una riduzione di circa 1% delle emissioni del settore.

Nel corso del 2023 ISPRA ha anche fornito il supporto al MASE per l'elaborazione degli scenari emissivi contenuti nella bozza di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), trasmesso alla Commissione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999 nello scorso mese di giugno. Anche in tale analisi, sebbene siano state prese in considerazione tutte le ipotesi di misure aggiuntive illustrate nel suddetto Piano, la riduzione delle emissioni del settore non si discosta significativamente da quanto contenuto nella precedente relazione del Ministro allegata al DEF 2023.

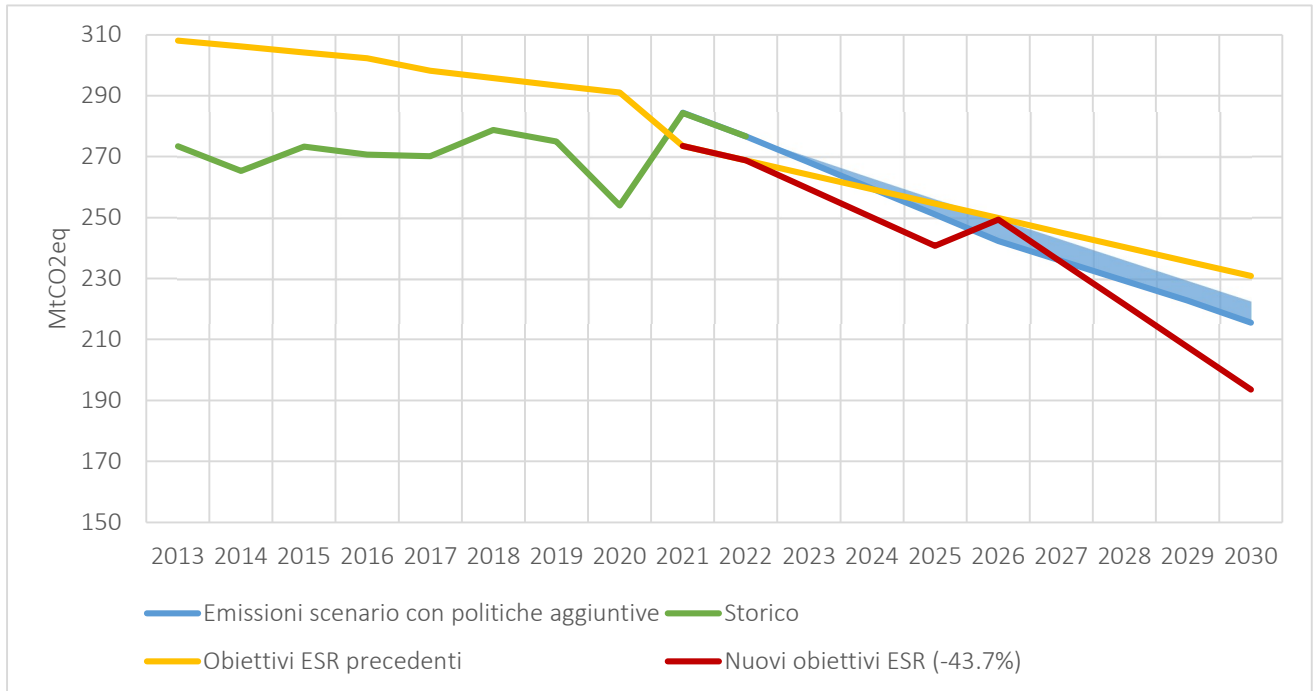
Con riferimento agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra, è necessario ricordare che gli obblighi di riduzione in capo all'Italia sono quelli stabiliti dal cosiddetto Regolamento Effort Sharing che riguarda le emissioni prodotte da civile, trasporti, agricoltura, rifiuti e industrie non soggette ad ETS. Tale regolamento è stato recentemente modificato in seguito alla parziale adozione del pacchetto Fit for 55. Gli obiettivi sono definiti come Allocazioni di Emissioni Annuali (AEA) che non possono essere superate.

Per quanto riguarda il primo periodo coperto dall'Effort Sharing (2013 – 2020) l'Italia è riuscita ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per mantenersi al di sotto delle AEA, sia grazie all'attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007, sia grazie ai cicli di crisi economica che si sono succeduti a partire dal 2008.

Sebbene le riduzioni richieste dal rispetto delle AEA, per il periodo 2013 – 2020 siano state non solo raggiunte ma ampiamente superate, la mancata riduzione delle emissioni di trasporti e civile, settori meno direttamente influenzati dall'andamento economico, ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani alle AEA, fino al superamento delle stesse registrato per il primo anno del secondo periodo (2021 – 2030). I primi dati 2022, in via di consolidamento, continuano ad indicare un analogo superamento.

Il Regolamento Effort sharing, nella sua attuale formulazione, stabilisce una traiettoria per le Allocazioni di Emissioni Annuali dal 2021 al 2030 che arriverà ad imporre nell'ultimo anno una riduzione del 43.7% rispetto ai livelli del 2005. Come indicato nella Relazione allegata al DEF di cui sopra, lo scenario di riferimento mostra che è necessario adottare politiche e misure aggiuntive, in particolare nei settori civile e dei trasporti al fine di rispettare tale traiettoria e l'obiettivo finale di riduzione.

Come già ricordato, analoga situazione emerge anche dal recente aggiornamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, ove gli scenari emissivi elaborati da questo Istituto mostrano un mancato raggiungimento degli obiettivi anche l'adozione delle politiche aggiuntive al momento individuate dal Piano. Infatti, le emissioni attese risultano essere superiori al massimo consentito per tutto il periodo 2021 – 2030, come mostrato nel grafico seguente.



Affinché tali obiettivi possano essere raggiunti è necessario che le emissioni dei settori Trasporti e Civile si riducano di oltre il 30% rispetto ai livelli del 2021, con una traiettoria in rapida discesa fin da subito. Per come è definito il meccanismo di compliance del Regolamento Effort Sharing, ogni anno di ritardo nel rispetto dei target comporta non solo una maggiore velocità di riduzione negli anni successivi, ma anche il raggiungimento di livelli più bassi.

Eventuali miglioramenti del sistema dovrebbero incentivare le tecnologie a emissioni zero, portare alla definizione di una classe minima di efficienza energetica a cui arrivare superando l'attuale parametro delle 2 classi di miglioramento e prevedere l'obbligo di integrazione di fonti rinnovabili.