



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 EPBD<sup>1</sup> 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 consapevolezza 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.

---

<sup>1</sup> 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**<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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 trilogio 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:

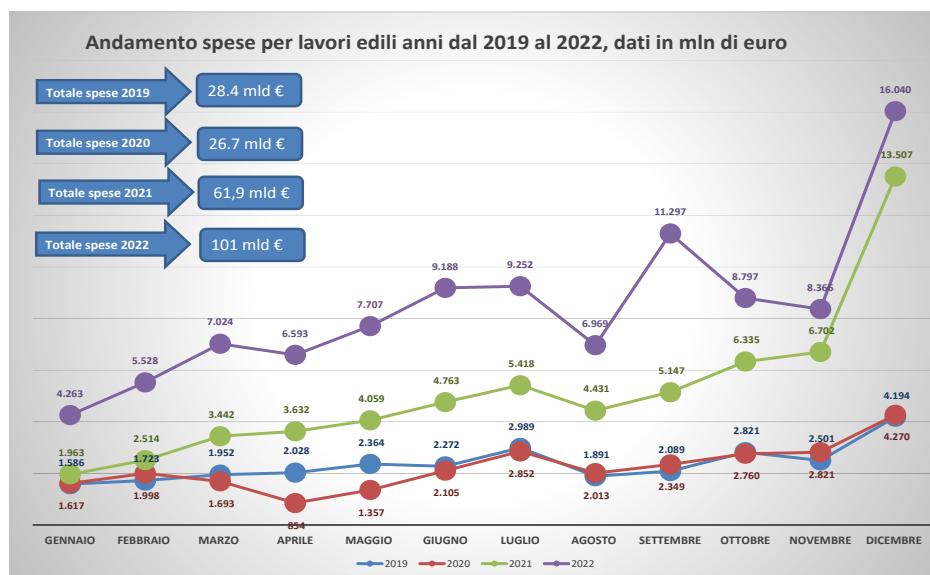


Grafico 1: Elaborazioni su dati MEF ed ENEA

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 installata<sup>3</sup>, che hanno contribuito a un minor consumo di gas necessario per la produzione elettrica e per il riscaldamento domestico, con un risparmio

---

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.

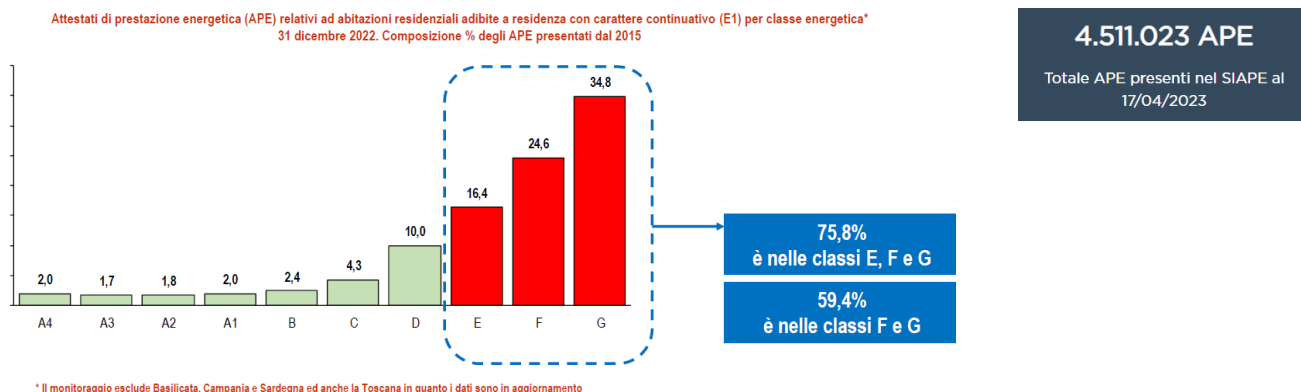


Grafico 2: Elaborazioni su dati ENEA - SIAPE

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.

<sup>4</sup> 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.