

# Position paper per la revisione degli incentivi e il rilancio del settore dell'edilizia

## II CONTESTO DEL SETTORE EDILIZIO

Complessivamente, in Europa gli edifici sono responsabili di circa il 40% del consumo energetico e di circa il 36% delle emissioni di gas a effetto serra: migliorare l'efficienza energetica degli edifici diventa fondamentale per migliorare la qualità della vita, della salute e per raggiungere gli obiettivi climatici nazionali ed europei di medio periodo. Milano e l'Italia non fanno eccezione.

Il patrimonio edilizio nazionale è particolarmente inefficiente, con oltre il 65% degli immobili costruiti senza alcun criterio di risparmio energetico. Questo pesa sul fabbisogno energetico delle abitazioni e di conseguenza sulla domanda finale del settore, che è responsabile di quasi la metà dei consumi finali di energia e del 19% delle emissioni dirette<sup>1</sup>.

L'edificato in Italia, costituito da più di 13 milioni di edifici, è caratterizzato da immobili che, per oltre l'85% sono stati realizzati prima del 1990 (prima dell'entrata in vigore della Legge 10/91) e che evidenziano prestazioni energetiche mediocri<sup>2</sup>.

Secondo quanto sostenuto da ENEA, circa l'80% degli edifici risulta con una classe energetica inferiore o uguale alla Classe E<sup>3</sup>. Ovvero quattro quinti del patrimonio edilizio residenziale su cui sarebbe necessario e urgente intervenire, non solo per contribuire in modo importante alla lotta contro l'emergenza climatica, ma anche per aiutare a vivere meglio le famiglie, creare nuovi posti di lavoro e portare innovazione.

In gran parte i consumi energetici del settore sono attribuibili all'utilizzo di fonti fossili (gas naturale principalmente, ma anche gasolio); si evidenzia che nel 2021 il consumo di gas naturale del settore civile è stato di 30 miliardi di metri cubi, su un totale di circa 74 miliardi di metri cubi su base nazionale<sup>4</sup>.

Non a caso il Green Deal dell'Unione europea, con la proposta di revisione della *Energy Performance Buildings Directive* (EPBD), ha tracciato una roadmap ambiziosa con l'obiettivo della completa decarbonizzazione al 2050: al 2030 tutti gli edifici residenziali dovrebbero essere portati alla classe E e alla classe D al 2033.

---

<sup>1</sup> ISPRA, indicatori di efficienza e decarbonizzazione del sistema energetico nazionale (2022)

<sup>2</sup> Politecnico di Milano su dati eurl-ex.europa.eu (comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo 14/10/2020)

<sup>3</sup> ENEA, Rapporto Annuale sulla Certificazione Energetica degli Edifici 2020

<sup>4</sup> Elaborazione su dati MITE Situazione Energetica Nazionale nel 2021

# PARCO IMMOBILIARE ITALIANO

## per classe energetica



I dati si riferiscono agli immobili residenziali.

Oltre la metà delle abitazioni ricade nelle classi F e G, denotando una bassa efficienza energetica degli immobili presenti in Italia.

Gli attestati di prestazione energetica al 31/01/2022 nel database SIAPE di ENEA sono 2.915.669.

## IL CONSUMO DI ENERGIA FOSSILE E L'INQUINAMENTO DEL RISCALDAMENTO DEGLI EDIFICI

Al contesto descritto di edifici vetusti e bassa classe energetica corrisponde un elevato fabbisogno energetico; i consumi dei settori residenziale e servizi, che sono per circa il 70% imputabili alla climatizzazione invernale ed estiva, 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%<sup>5</sup>.

In gran parte i consumi energetici del settore sono attribuibili all'utilizzo di fonti fossili (gas naturale principalmente, ma anche gasolio). Secondo il rapporto *Dal gas alle rinnovabili*, redatto da Elemens per Legambiente e Kyoto Club, il principale vettore energetico utilizzato per il riscaldamento è il gas naturale (59,5% dell'energia fornito). Seguono le biomasse solide, che rappresentano il 28% del totale e di prodotti petroliferi (8%), mentre la cogenerazione pesa per quasi il 4%, e sono marginali le soluzioni elettriche come le pompe di calore ed il solare termico (1% del totale)<sup>6</sup>.

Inoltre, ad oggi il riscaldamento da fonti fossili rappresenta la principale e crescente fonte di inquinamento delle aree urbane in termini di PM2,5, PM10 e CO2, seguito dai trasporti su strada (primo solo per emissioni di Nox). Il *National Inventory Report 2020* e l'*Informative Inventory Report 2020* di ISPRA, mostrano come dal 1990 al 2018 le emissioni in Italia si siano ridotte del 17%. L'unico settore in controtendenza, che invece evidenzia un aumento delle emissioni, è quello del riscaldamento degli edifici che registra un +36%, pari al 13% delle emissioni totali<sup>7</sup>.

Il testo dell'EPBD interviene anche sulle caldaie e i sistemi di riscaldamento alimentati a combustibili fossili vietandone l'utilizzo, a partire dalla sua entrata in vigore, sia per i nuovi edifici che in caso di ristrutturazione. I sistemi di riscaldamento ibridi e le caldaie certificate per funzionare con fonti rinnovabili non ricadono nel divieto. La direttiva prevede anche che dal 2024 siano vietate le agevolazioni per l'installazione di caldaie alimentate a combustibili fossili.

In poche parole, al di là della convenienza, saremo costretti a intervenire pesantemente sugli edifici. Ma per raggiungere gli ambiziosi obiettivi previsti dalla Direttiva EPBD si dovranno ristrutturare 2 milioni di edifici entro il 2033. L'attuale tasso di ristrutturazione profonda, pari a 0,86% con 105 mila edifici ristrutturati ogni anno, dovrà almeno duplicare<sup>8</sup>.

## GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE FISCALE E IL SUPERBONUS 110%

Gli schemi di incentivazione fiscale sono uno strumento indispensabile per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi di autonomia energetica, decarbonizzazione ed efficienza energetica assunti a livello nazionale ed europeo.

---

<sup>5</sup> ENEA, Rapporto annuale sull'efficienza energetica (2022)

<sup>6</sup> Elemens per Legambiente e Kyoto Club, *Dal Gas alle Rinnovabili* (2022)

<sup>7</sup> ISPRA, *National Inventory Report 2020* e *Informative Inventory Report 2020*

<sup>8</sup> Gruppo di lavoro Efficienza energetica & Trasformazione digitale – Kyoto Club, *Indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia 2023*

Per quanto riguarda lo strumento delle detrazioni fiscali utilizzate nel settore dell'edilizia privata, dal 2014 al 2021 gli investimenti attivati ammontano a circa 30 miliardi di euro, per interventi che ricadono sotto il meccanismo dell'Ecobonus, mentre in soli due anni il Superbonus ha raggiunto i 62,5 miliardi di euro.

In termini di risultati ottenuti, i due meccanismi hanno registrato risparmi energetici equivalenti, pari a circa 1 Mtep/a ciascuno, seppur il primo in 8 anni e il secondo in soli 2, ma è solo grazie all'accelerazione impressa dal meccanismo del Superbonus che si è reso realistico il raggiungimento del traguardo di 3,3 Mtep di risparmio energetico annuo del settore residenziale fissato dal PNIEC per il 2030<sup>9</sup>.

Il Superbonus 110%, introdotto con il *Decreto rilancio* il 19 maggio 2020 per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, rappresenta uno dei più fondamentali interventi nel settore edilizio da diversi decenni, ed è in grado di fornire una visione integrale dell'intervento di riqualificazione – dall'efficienza energetica alla messa in sicurezza antisismica, dall'abbattimento delle barriere architettoniche per disabili e over 65 agli interventi per la qualificazione degli spazi interni.

Si tratta di una misura destinata da una parte a sostenere i livelli di investimento delle **famiglie**, soprattutto quelle più precarie, dall'altro ad incidere profondamente sul processo di **decarbonizzazione** degli edifici e della messa in sicurezza degli stessi da un punto di vista sismico.

Il Superbonus 110%, a più di tre anni dalla sua nascita, ha prodotto una pluralità di effetti, diretti e indiretti, di tipo sociale, ambientale ed economico sull'intero Paese.

Dal punto di vista **economico**, ha spinto investimento e consumi: in base ai dati Istat e a quelli dell'Enea, si può stimare che la misura abbia contribuito ad incrementare la crescita del Pil dello 0,5 per cento nel 2021 (su un +7 per cento) e dello 0,9 per cento nel 2022 (su un +3,7 per cento). Secondo Enea, il Superbonus 110%, dal momento della sua introduzione (luglio 2020) fino a dicembre 2022, è costato 68,7 miliardi e ha attivato 46,6 miliardi di investimenti<sup>10</sup>.

Dal punto di vista **ambientale**, le statistiche di Enea elaborate da Nomisma dimostrano che, grazie agli interventi effettuati fino a dicembre 2022, si è verificata una riduzione totale delle emissioni di CO2 in atmosfera, responsabile mediamente del 40% del totale con punte fino al 70% nelle grandi città, stimata in 1,42 milioni di tonnellate<sup>11</sup>. Nell'ottobre 2022 Mise-Enea hanno calcolato che il risparmio energetico complessivo realizzato nei 12 mesi precedenti (241.000 interventi), è stato pari 0,72 Mtep/anno<sup>12</sup>.

I benefici del provvedimento si sono riflessi anche sul **bilancio delle famiglie**, con risparmi pari a circa 29 miliardi di euro (dati stimati da Nomisma sui cantieri già conclusi). Nello specifico, per chi ha beneficiato della misura il risparmio medio in bolletta, considerando anche il periodo straordinario di aumento dei costi dell'energia, è infatti risultato pari a 964 euro all'anno. Sempre secondo lo studio di Nomisma, il settore edilizio ha visto un incremento di 641.000 occupati e di 351.000 occupati nei settori collegati<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Elaborazione su dati ENEA -RAEE

<sup>10</sup> Report dati mensili ENEA al 31 dicembre 2022

<sup>11</sup> NOMISMA, Monitor 110%, 2023

<sup>12</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni 2022

<sup>13</sup> NOMISMA, Monitor 110% 2023

# SUPERBONUS 110%

## Impatto economico



In base ai dati Istat, ed Enea si può stimare che la misura abbia contribuito a incrementare la crescita del Pil dello 0,5% nel 2021 (su un tot. +7%) e dello 0,9% nel 2022 (su un tot. +3,7%).

Secondo Enea il Superbonus 110%, dal momento della sua introduzione a luglio 2020 fino a dicembre 2022, è costato 68,7 miliardi di euro e ha attivato 46,6 miliardi di euro di investimenti.

## Impatto ambientale

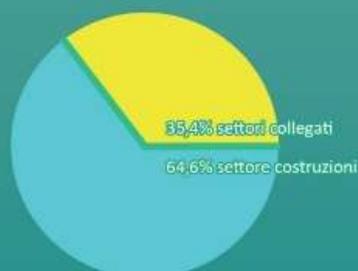
Dal punto di vista ambientale, le statistiche di Enea elaborate da Nomisma dimostrano che, grazie agli interventi effettuati fino a dicembre 2022, si è verificata una riduzione totale delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera stimata in 1,42 milioni di tonnellate.

**-1,42 mln ton CO<sub>2</sub>**

## Impatto sociale

+992.000 occupati nel settore costruzioni (641.000) e settori collegati (351.000), secondo le statistiche di Enea elaborate da Nomisma.

I benefici del provvedimento si sono riflessi anche sul bilancio delle famiglie, con risparmi pari a circa 29 miliardi di euro (dati stimati da Nomisma sui cantieri già conclusi).



**-29 mld €**

Nello specifico, per chi ha beneficiato della misura il risparmio medio in bolletta, considerando anche il periodo straordinario di aumento dei costi dell'energia, è infatti risultato pari a 964 euro all'anno.

**-964 €/anno**

Come Kyoto Club e Legambiente abbiamo più volte espresso il nostro forte dissenso allo stop alla cessione del credito e allo sconto in fattura annunciato dal Governo Meloni a fine febbraio e reso effettivo ad aprile con il decreto-legge n. 11/23. Abbiamo più volte ribadito che, mentre si affossano le politiche di transizione ecologica ed energetica, sono state diffuse diverse fake news sul Superbonus.

► **Costa “troppo”!** Non è vero. La storia dei bonus edilizi nel nostro Paese dimostra che, a fronte del mancato incasso da parte dello Stato per le detrazioni, c'è un aumento importante di Iva, Irpef, Irap per interventi che senza i bonus non ci sarebbero stati, che le compensa abbondantemente.

► **Il provvedimento non è abbastanza rigoroso.** L'incentivo può essere reso ambientalmente più efficace, per esempio smettendo di finanziare le caldaie a gas e puntando di più su tecnologie come le pompe di calore; ma l'andamento della misura conferma che, grazie al Superbonus, per gli immobili si scelgono soluzioni che garantiscono risultati in termini di efficienza energetica molto migliori dei “minimi” da rispettare per legge.

► **Favorisce i ricchi.** I meccanismi della cessione del credito e dello sconto in fattura sono stati introdotti per permettere l'accesso al superbonus proprio ai meno abbienti.

► **Qualcuno se ne approfitta.** Ben vengano più controlli e più rigorosi, ma appesantendo le procedure si rendono impraticabili quei meccanismi come la cessione del credito che hanno consentito un utilizzo “universale” dell'incentivo. Si parla moltissimo di “semplificazioni” ma l'Italia resta un Paese ingessato da un eccesso di burocrazia. Che senso avrebbe “complicare” il superbonus con ancora più burocrazia?

Per le nostre associazioni la decisione adottata dal Governo è sbagliata ed è inaccettabile cancellare in questo modo l'unica politica per l'efficienza energetica e la riqualificazione del patrimonio edilizio, pubblico e privato.

Per queste ragioni, per la condivisione degli obiettivi che si pone e per la qualità degli investimenti occorre che il sistema degli incentivi sia un'occasione vera:

- **Per ridurre i consumi energetici, le emissioni climalteranti e per contrastare la povertà energetica**, così che gli incentivi possano diventare uno strumento in grado di arginare le disuguaglianze sociali e sostenere i settori sociali più precari (che sono quelle che vivono in case più vecchie, in contesti più disagiati).
- Per **rilanciare gli investimenti** del settore edile in chiave *green*, partendo dall'assunto che il futuro delle costruzioni sarà comunque sempre più verde.
- Per **generare nuovi posti di lavoro**, sostenere un'occupazione di qualità e alimentare la **crescita dei nuovi lavori verdi** del futuro finalizzati alla riconversione sostenibile delle nostre economie.

Per queste ragioni Legambiente e Kyoto Club, dopo aver sostenuto la battaglia per introdurre il 110%, qualificarlo ed estenderlo, avanzano diverse proposte al fine di superare alcuni problemi rilevanti che vanno affrontati immediatamente.

I governi di Mario Draghi (prima) e quello, attualmente in carica, di Giorgia Meloni (poi) hanno cambiato le regole con modifiche spesso confuse e sovrapposte. Le modifiche al Superbonus hanno avuto diverse conseguenze negative per le persone che si sono viste limitare la possibilità di fare i lavori senza anticipare i soldi necessari.

Il principale problema riguarda **lo stop di sconti e crediti sulle fatture alle famiglie** per tutti i lavori di nuova costruzione: le nuove regole hanno bloccato la possibilità di recuperare le somme spese attraverso la cosiddetta “cessione del credito”, il meccanismo che per due anni aveva favorito l’apertura dei cantieri.

La riscossione attraverso la cessione dei crediti poteva avvenire in due modi:

- 1) Lo **sconto in fattura**, in base al quale l’azienda che ha eseguito i lavori si sarebbe accollata il credito fiscale dei proprietari per recuperarlo successivamente dallo Stato sotto forma di detrazione fiscale.
- 2) La **cessione del credito di imposta**, secondo cui era possibile trasferire la detrazione fiscale ad altre imprese, banche, enti o professionisti.

Attualmente la riscossione è rimasta possibile solo attraverso la detrazione fiscale fatta ai proprietari delle case che pagano direttamente i lavori. Gli altri due meccanismi sono stati cancellati dal decreto-legge dello scorso febbraio. Bloccando lo strumento di cessione del credito, la scelta è stata quella non solo di ridurre la spesa in questa misura, ma anche mantenere l’incentivo per quei soggetti che probabilmente potrebbero riqualificare comunque la propria abitazione senza incentivi fiscali, a scapito dei nuclei familiari più precari per i quali la cessione del credito avrebbe potuto rappresentare un utile strumento per contrastare la **povertà energetica**.

Un’altra questione riguarda soprattutto le **imprese**: prima del blocco introdotto lo scorso febbraio, molte aziende edili si erano prese in carico crediti fiscali nella convinzione di fare un investimento attraverso la cessione ad enti terzi. Diverse banche, però, erano state costrette a fermare l’acquisto dei crediti dopo aver esaurito lo spazio fiscale. Questa dinamica ha portato ad una duplice conseguenza.

Da una parte migliaia di imprese di costruzione sono rimaste prive di **liquidità**. Dall’altra, lo stop alle opzioni alternative della detrazione fiscale diretta e del blocco dei crediti fiscali legati ai lavori di ristrutturazione, hanno fermato decine di migliaia di cantieri – per ANCE ogni miliardo di crediti del Superbonus bloccati, equivalgono a 6.000 cantieri fermi<sup>14</sup>.

Il terzo problema riguarda la questione del **contrasto al cambiamento climatico** e alle **emissioni** derivanti dal nostro patrimonio edilizio, incredibilmente energivoro e vetusto, e la necessità di una sua riqualificazione profonda, di cui si è già parlato. L’Italia, infatti, deve affrontare l’enorme sfida della direttiva EPBD, approvata in plenaria al Parlamento Ue a marzo e ora in fase di negoziato al Consiglio, e raggiungere degli ambiziosi target di rinnovamento energetico per gli edifici residenziali.

Gli interventi che si sono stratificati nel corso degli anni sono il risultato di obiettivi talvolta differenti (di sostegno al settore dell’edilizia, riqualificazione del patrimonio immobiliare, prevenzione sismica, efficientamento energetico), di volta in volta più ambiziosi e che hanno richiesto continue modifiche operative. Ne è conseguito un quadro di detrazioni fiscali in edilizia articolato e complesso sia per chi ne deve usufruire, sia per chi è deputato alla sua gestione.

---

<sup>14</sup> ANCE, indagine conoscitiva dell’impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia, 2023



Pertanto, Kyoto Club e Legambiente chiedono venga attuata una razionalizzazione degli incentivi esistenti che dovrà garantire un orizzonte applicativo degli strumenti a disposizione stabile nel medio-lungo termine, a beneficio di cittadini e imprese.

## LE PROPOSTE DI KYOTO CLUB E LEGAMBIENTE PER LA RIMODULAZIONE DEGLI INCENTIVI

Si rende necessaria una rimodulazione degli schemi di incentivazione attualmente esistenti, individuando, anche a livello UE, adeguati fondi e risorse finanziarie che ne garantiscano la sostenibilità economica.

Le misure che proponiamo sono indirizzate a ridurre l'impatto sui conti pubblici, rispetto a quanto registrato con gli incentivi erogati nel periodo 2014-2021, attuando una più efficiente allocazione delle risorse su interventi davvero meritevoli del sostegno pubblico, nel rispetto dei criteri di decarbonizzazione, risparmio energetico, ma anche di contrasto alla povertà energetica ed equità sociale.

In particolare, si ritiene opportuno introdurre:

1. Obiettivo minimo di efficienza energetica per aver accesso a qualunque tipo di incentivo.
2. Proporzionalità degli incentivi in base all'energia primaria fossile risparmiata e alla messa in sicurezza sismica; attraverso una differenziazione delle aliquote per la detrazione commisurate ai risparmi energetici conseguiti (come peraltro previsto dalla direttiva UE 2018/844, come recepita dal D.Lgs. 48/2020) e alle classi sismiche raggiunte.
3. Premio incrementale per le soluzioni che attuano l'elettificazione dei consumi termici (anche con fotovoltaico), rafforzando gli indirizzi di autonomia energetica e permettendo una maggiore riduzione degli impatti ambientali; ma anche per opere di abbattimento delle barriere architettoniche, e per il recupero e riciclo delle acque piovane.
4. Esclusione delle caldaie a condensazione e di ogni tecnologia inquinante dalle misure di sostegno; queste sono la tecnologia per il riscaldamento «minima» che per legge può essere immessa sul mercato dal 2015 (entrata in vigore del Regolamento Europeo 813/2013). È in contrasto con gli obiettivi nazionali ed europei sul clima e sull'autonomia energetica riconoscere incentivi per interventi attuati con tecnologie che utilizzano combustibili fossili.
5. Cessione del credito per i redditi medio bassi (equità sociale) e per gli interventi di riqualificazione su edifici che consentono, a partire da classi energetiche inferiori alla F, di raggiungere la classe energetica A. Lo strumento della cessione del credito è consentito solo per interventi di efficientamento energetico e per quelli relativi al sisma bonus, mentre gli interventi di ristrutturazione edilizia che non perseguono l'efficientamento energetico o la sicurezza sismica non possono accedervi.
6. Adozione di adeguati strumenti di monitoraggio delle risorse destinate agli interventi e di misurazione dei risultati conseguiti in termini di risparmio energetico e decarbonizzazione (indicatore costo R.E. in €/kWh), anche al fine di individuare le misure più efficienti e reindirizzare le politiche di incentivazione per un'opportuna accelerazione verso il conseguimento degli obiettivi comunitari.

7. Introduzione di un Fondo dedicato alle famiglie a medio e basso reddito per la copertura dei costi non coperti dal sistema incentivante. A fondo perduto per i redditi bassi, a tassi agevolati per le famiglie a reddito medio, da restituire con parte dei risparmi conseguiti con le opere di riqualificazione.

8. Sviluppare una politica mirata di riqualificazione e rigenerazione urbana delle periferie, in collaborazione con le Amministrazioni comunali e i soggetti gestori del patrimonio edilizio pubblico.

### SCHEMI DI INCENTIVAZIONE POSSIBILI

Obiettivo minimo per accesso a qualunque forma di detrazioni per interventi di riqualifica energetica degli edifici è il miglioramento di almeno una classe energetica. Interventi non sufficienti a conseguire un miglioramento della classe energetica dell'edifici non ricevono alcuna forma di sostegno.

Le percentuali si intendono sempre riferite ai massimali previsti. Entità delle detrazioni:

- Detrazione base pari al 50% del valore dell'intervento (nel rispetto dei massimali).
- La detrazione si incrementa all'65%, con miglioramento di 2 classi energetiche.
- La detrazione si incrementa al 75% con miglioramento di 3 o più classi energetiche. Un ulteriore incremento del 10% (raggiungendo l'85%) si ottiene qualora il miglioramento delle 3 o più classi energetiche sia ottenuto attraverso l'elettificazione dei consumi termici.

A ciascuna delle percentuali di detrazione sopra indicate e declinate sui miglioramenti di classe energetica, possono sommarsi ulteriormente, fino al limite massimi del 100%, ulteriori punti percentuali di detrazione, come di seguito riportato:

- +10% per il salto di una classe sismica.
- +15% nel caso di miglioramento di due classi sismiche.
- +5% per abbattimento barriere architettoniche.
- +5% per opere per il recupero e riutilizzo delle acque piovane.
- +5% nel caso di partecipazione ad una configurazione di autoconsumo collettivo o comunità energetica rinnovabile.