



FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ

LA SFIDA DELL'EFFICIENZA ENERGETICA ALLA PROVA DELLE DISUGUAGLIANZE

15 luglio 2023

Premessa

Il 14 marzo 2023, il Parlamento Europeo ha approvato la Direttiva edifici green (Epbpd - Energy performance of buildings directive), entrata nella fase di negoziazione con il Consiglio per raggiungere la sua versione definitiva. La direttiva, in coerenza con gli obiettivi di lotta e mitigazione della crisi climatica, dispone - con diverse eccezioni e precisazioni - di portare tutti gli edifici residenziali almeno nella classe energetica D entro il 2033. Nel nostro Paese, la direttiva è stata accolta positivamente dalla Fillea Cgil, dalle associazioni ambientaliste e da Ance (Associazione nazionale costruttori edili), anche se in modo più tiepido: queste organizzazioni, con diversi distinguo, vedono nella direttiva l'opportunità di lanciare un piano industriale strutturale e di lungo periodo sulla casa e sulla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente. È sotto attacco, invece, da parte del governo e di Confedilizia, che perseverano nella campagna demolitoria delle politiche ambientali e per il clima. La recente abolizione del Superbonus 110% è andata in questa direzione, proprio nel momento in cui una sua valutazione e riforma, nella direzione di salvare che cosa ha funzionato e ridurre al minimo effetti perversi e storture, sarebbe stata necessaria proprio per dotarsi di un piano e di uno strumento di medio periodo capace di mettere il nostro Paese sul binario della direttiva europea.

In questo documento ricostruiamo la genesi delle misure delle politiche pubbliche per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare dal 1998 all'approvazione della legge di conversione del DL n.11 del 16/2/23 avvenuta il 5/4/23 e ne descriviamo le caratteristiche, mettendo al centro la giustizia sociale, ovvero la effettiva possibilità di accesso da parte dei ceti sociali più deboli a queste misure, con conseguenze importanti anche sul piano ambientale. Ci concentriamo sul Superbonus 110% e proviamo a evidenziarne luci ed ombre, a partire da una serie di analisi elaborate da diversi centri studi, e arriviamo all'attuale 90%, sul quale possiamo fare delle ragionevoli previsioni relative agli effetti sulla giustizia sociale e ambientale.

Infine, proviamo a delineare alcuni elementi per una proposta di politica strutturale e di medio periodo, che veda l'efficienza e il risparmio energetico come una risposta alla povertà e che consenta a chi ne ha più bisogno di effettuare interventi per la riqualificazione energetica della propria abitazione, con conseguenti vantaggi per la lotta al cambiamento climatico.

Le tipologie di politiche per il retrofit energetico degli edifici

La maggior parte della normativa esistente in merito alle prestazioni energetiche degli edifici è relativa alla costruzione di nuove abitazioni. Per quanto riguarda gli edifici già esistenti sono previste politiche per incentivare interventi di riqualificazione energetica attraverso il sistema delle detrazioni fiscali, oppure esistono degli obblighi in caso di ristrutturazione, compravendita e locazione.

Possiamo individuare quattro famiglie di politiche che agiscono sul retrofit:

- **Regolative**: sono politiche che definiscono gli assetti regolativi. In questo caso riguardano strumenti di policy come i regolamenti edilizi e gli obblighi di certificazione in caso di compravendita, locazione e restauro dell'edificio. Esse impongono un obbligo di adeguarsi alle prescrizioni, ma producono interventi di efficientamento parziale perché fissano degli standard medio-bassi, per i quali sono sufficienti pochi accorgimenti;
- **Persuasive**: sono politiche che persuadono le persone ad assumere dei comportamenti, implicano azioni volontarie da parte degli attori senza stimolo economico. Facciamo riferimento ad azioni volte a informare i proprietari di abitazioni e incrementare la loro consapevolezza riguardo gli effetti positivi sull'ambiente e sulla bolletta degli interventi di riqualificazione;
- **Distributive**: sono politiche che incentivano delle azioni distribuendo risorse pubbliche, senza prevedere un target sociale specifico verso il quale indirizzare la politica. Sono distributivi tutti i tipi di bonus, ai quali possono accedere i cittadini in modo indistinto. Il bonus cubature vincolato al miglioramento della classe energetica dell'edificio, il vecchio bonus del 65%, quello del 110% e l'attuale bonus del 90% per il retrofit dell'abitazione;
- **Redistributive**: sono politiche che hanno uno specifico target sociale, volte a redistribuire attraverso forme diverse la ricchezza. Nel nostro caso sono gli interventi di retrofit sull'edilizia popolare, sul social housing e quelli comunque volti a consentire ai vulnerabili la possibilità di accesso alle misure. Nella maggior parte dei casi, si tratta di interventi che includono interi condomini o porzioni di quartieri, nei quali la riqualificazione energetica viene effettuata in termini globali, non solo andando ad integrare diversi dispositivi di risparmio, ma progettando la riqualificazione energetica in una logica di interazione sistemica tra abitazioni differenti e includendo negli obiettivi di risparmio anche una modificazione della mobilità e degli spazi pubblici condivisi. Spesso, questi tipi di interventi utilizzano la questione energetica come elemento capace di catalizzare una serie di interessi funzionali alla rigenerazione di intere aree urbane, che possono trovare forme di finanziamento attraverso i fondi strutturali dell'Unione Europea.

Tra queste politiche, quelle sulle quali negli ultimi 15 anni la spesa pubblica ha investito di più sono certamente quelle **distributive**. Esse rappresentano di fatto lo strumento principale con il quale lo Stato ha deciso di stimolare la transizione energetica nel comparto abitativo. Le politiche distributive, a dispetto del nome, tendono ad avere in realtà *effetti redistributivi, ma in modo regressivo* (da chi ha di meno a chi ha di più). Pur volendo essere neutre dal punto di vista sociale e territoriale, infatti, è diversa la capacità di accesso delle famiglie e dei territori, a seconda di tante condizioni.

L'evoluzione delle politiche per il retrofit energetico degli edifici

Dal 1998 al 2020: la fase dei bonus regressivi

A partire dal 1998, sono state introdotte diverse misure di incentivo fiscale per favorire il recupero del patrimonio immobiliare e, dal 2007, l'efficientamento energetico. Lo stratificarsi degli incentivi ha visto

un progressivo innalzamento dell'aliquota di detrazione fiscale e l'ampliamento della tipologia di interventi ammissibili. Nonostante nel 2017 sia stata introdotta anche l'opzione di fruire della cessione del credito invece della detrazione fiscale, ma sempre per quote analoghe alla detrazione prevista, che ne ha segnato il sostanziale fallimento, i **bonus edilizi introdotti prima del 2020 avevano avuto carattere regressivo**: ne hanno beneficiato maggiormente i contribuenti con un patrimonio immobiliare e con un reddito medio e alto, che, disponendo di liquidità e di capacità fiscale sufficiente, potevano effettivamente scomputare le detrazioni dal debito di imposta. Per diversi anni, la principale politica dedicata al retrofit energetico è stata il 65%. Il 65% era un meccanismo di incentivazione volto al miglioramento delle prestazioni energetiche delle abitazioni, che non richiedeva un innalzamento di classe energetica, ma finanziava diversi tipi di intervento volti a migliorare anche solo parzialmente le performance energetiche: isolamento termico della casa, sostituzione dei serramenti e della caldaia, installazione di impianti solari termici, realizzazione di impianti di riscaldamento a pavimento ecc.. Chi accedeva a questo meccanismo anticipava tutta la spesa sostenuta e ne recuperava il 65% in dieci anni, attraverso un sistema di detrazioni dalle imposte. Per esempio, se un contribuente spendeva 10 mila euro, poteva detrarre 650 euro l'anno per dieci anni. Gli interventi dovevano essere certificati e approvati dall'Enea, l'ente nazionale che si occupa di innovazione nel settore energetico.

Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio¹ dal 2008 al 2020 (prima dell'entrata a regime del Superbonus) si è passati da 2,6 miliardi di euro di detrazioni fruita a 9,9 miliardi di cui 7,9 per ristrutturazioni e 2 miliardi per efficientamento energetico. Nel loro complesso le misure presentano un marcato profilo regressivo: la metà dell'ammontare totale delle detrazioni è infatti fruito da poco più del 10% dei contribuenti più ricchi. Nello stesso periodo gli interventi si sono concentrati principalmente nelle regioni del Nord; dinamica che plausibilmente riflette la distribuzione spaziale per reddito dei beneficiari. Ciò è avvenuto sia per una maggiore propensione e possibilità di investimento, sia per una maggiore capacità di accedere a conoscenze utili per ottenere le detrazioni. Non c'è, infatti, solo un problema di potere d'acquisto delle famiglie, ma vi è anche una questione di capacità di accedere alle informazioni. In assenza di soggetti intermediari che colmino i gap di conoscenza e di strumenti finanziari costruiti per includere i ceti medio-bassi nella policy, gli esiti distributivi di strumenti apparentemente neutrali allocano ricchezza in modo regressivo. Questo avviene sia per effetto diretto, che nelle conseguenze di lungo periodo. Chi non ha avuto accesso al meccanismo del 65%, infatti, continua ad avere abitazioni con basse prestazioni energetiche e con più alti costi di riscaldamento.

Perché questo tipo di policy ha riprodotto e accentuato le disuguaglianze? Perché hanno avuto facile accesso a questo strumento: proprietari di abitazione, famiglie con redditi stabili, risparmi e capacità di spesa per far fronte a grandi investimenti. Per vari motivi, le classi medio-basse hanno avuto difficoltà di accesso: famiglie incapienti, precarie, a basso reddito, con pochi risparmi, senza casa di proprietà sono le tipologie di soggetti che a vario titolo non hanno tratto vantaggio dalle politiche basate su incentivi diretti o sotto forma di detrazioni fiscali.

La svolta del 110%: cessione del credito e inclusione degli incapienti

L'introduzione del Superbonus del 110% (DL 34/2020) ha apportato importanti elementi di discontinuità rispetto al 65%. Oltre a richiedere, per poterne beneficiare, che gli interventi di retrofit facciano aumentare la classe energetica dell'abitazione di almeno due classi, era molto incentivante economicamente, in quanto copriva la totalità della spesa sostenuta, senza prevedere limiti di reddito per i beneficiari, e permetteva di cedere il credito a terzi. Queste due novità hanno fatto sì che anche

¹Audizione del 2 marzo 2023 alla Commissione 6^a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti d'imposta. Elaborazioni sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, Dipartimento delle finanze (vari anni).

chi non aveva risparmi per anticipare la spesa di investimento e chi era incapiente, potesse beneficiare dell'incentivo. In questo modo, almeno formalmente, i ceti medio-bassi sono stati inclusi nella possibilità di accedere alla policy. Inoltre, anche chi non era proprietario di abitazione, ma in affitto, poteva beneficiare di questo incentivo. L'unico gap sociale rimasto era legato agli aspetti di accesso alla misura. Essere o meno a conoscenza di questa possibilità, avere informazioni, essere in contatto con soggetti che abilitano all'accesso alla policy è spesso determinante, non solo per le fasce di popolazione più fragili.

Secondo i dati di monitoraggio diffusi dall'Enea, al 31 marzo 2023 gli interventi agevolati sono stati oltre 400.000, per un importo totale pari a 72,7 miliardi di euro di investimenti ammessi a detrazione e un onere a carico dello Stato di oltre 80 miliardi di euro, di cui 35,7 miliardi per i condomini, 27,1 miliardi per gli edifici unifamiliari, 11,1 miliardi per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti. Costante l'investimento medio per ciascuna tipologia di edificio: 603.000 euro per i condomini, 117.000 euro per gli edifici unifamiliari, 98.500 euro per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti. La Banca d'Italia² stima che, sulla base di un'analisi controfattuale, circa la metà degli investimenti non sarebbero stati realizzati in assenza dell'incentivo e, "anche tenendo conto delle imposte e dei contributi sociali versati a fronte dell'aumento dell'attività del settore, gli oneri della misura per il bilancio pubblico restano comunque ingenti". Il che conferma il carattere solo parzialmente redistributivo del Superbonus, con significative risorse pubbliche per i ceti abbienti che non ne avrebbero bisogno, anche se non ne intacca il valore in campo ambientale [dove non mancano alcuni limiti - vedi paragrafo *L'altra faccia dell'operazione "uccidete il Superbonus"*].

Se si confronta poi l'incidenza media dell'agevolazione (beneficio medio per abitante) e il reddito medio pro-capite su base comunale, si nota che nel passaggio dagli Ecobonus precedenti al Superbonus è aumentata in modo significativo la fruizione nei Comuni a reddito più basso, suggerendo una **maggiore progressività del 110 rispetto agli incentivi edilizi preesistenti**. A livello individuale, Nomisma stima a 1,7 milioni il numero di italiani con reddito medio-basso che ha beneficiato del provvedimento, a conferma della maggior accessibilità della misura per i ceti sociali meno abbienti. La **distribuzione geografica degli interventi risulta più omogenea rispetto alle misure precedenti**, con un investimento medio per abitante di circa 1.000 euro nel Nord-Ovest, Centro e Sud, 1.291 nel Nord-Est e 980 nelle Isole, e una quota delle risorse complessivamente destinate al Sud più che raddoppiata rispetto all'Ecobonus (dal 11,3% al 26,5%).

Una conferma indiretta ci viene dall'andamento degli ultimi mesi che hanno visto un rallentamento nel Sud da aprile 2022 con un minimo nel gennaio 2023 "le modifiche alle condizioni di cedibilità possono aver determinato la progressiva riduzione della quota di investimenti nelle regioni del Sud"³.

Stante questa tendenziale capacità redistributiva, vanno tenuti presenti anche **alcuni dati interlocutori**. Ad esempio si stima che l'82% circa degli investimenti sia stato effettuato nell'abitazione di residenza del proprietario⁴. Se si va a vedere l'incidenza degli investimenti per categoria catastale⁵ delle abitazioni, rapportando il numero di unità residenziali agevolate rispetto al corrispondente totale nazionale, la maggiore propensione alla riqualificazione agevolata con il Superbonus si osserva per i villini (categoria catastale A7, che non identifica gli immobili di lusso, ma un'abitazione che ha le caratteristiche tipiche di un fabbricato di tipo economico in cui rientrano molti edifici delle aree

²Senato della Repubblica Commissione 6a (Finanze e Tesoro) *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta*, Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia Giacomo Ricotti Roma.

³relazione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

⁴ibidem

⁵Fonte: elaborazioni su dati Enea relativi ai lavori conclusi entro il 2022.

periurbane e agricole, anche del Sud), pari all'1,5%. Tra le altre abitazioni si osserva una maggiore incidenza dell'agevolazione per le abitazioni più pregiate, che via via cala con le categorie catastali più popolari: 0,7% per le abitazioni civili in categoria catastale A2, 0,6% per quelle economiche in A3 e solo lo 0,2% per quelle popolari in A4.

In ogni caso, al di là del suo utilizzo non omogeneo a livello nazionale e non pienamente redistributivo, il Superbonus ha rappresentato l'**unica politica strutturale** che, intervenendo sui consumi energetici delle abitazioni, ha contrastato e ridotto alcune delle cause della **povertà energetica** ed ha migliorato in modo durevole la condizione abitativa delle fasce più vulnerabili.

A fronte di un'accelerazione nel risparmio energetico complessivo (0.52 Mtep nel '21, 1.39 Mtep nel '22, e 2.25 Mtep nel '23), questi interventi si sono infatti tradotti innanzitutto in un **risparmio di spesa per consumi energetici delle famiglie**: circa il 60% delle unità coinvolte si trovava nelle classi energetiche più sfavorevoli (G e F), di queste, il 10,7% è passato nella classe energetica massima (A4), conseguendo un risparmio energetico superiore all'80%. Risulta molto limitato il numero di unità con classe energetica di partenza elevata; circa il 3,2% presentava certificazione energetica B o superiore. Nel complesso, circa il 21,4% delle unità immobiliari ha conseguito in seguito all'intervento la classe energetica massima. Passi coerenti con i nuovi scenari che l'Unione Europea sta disegnando, sia con il piano RePowerEU che con la direttiva "case green" (*Epbid - Energy performance of buildings directive*), in discussione nelle istituzioni europee, che punta a ridurre i consumi energetici finali (vedi paragrafo "In Europa"), raddoppiando i risparmi energetici annuali. Nomisma ha stimato un risparmio in bolletta del 30,9% per un salto di 2 classi e del 46,4% per un salto di 3 classi. Le stime di Nomisma sui cantieri già conclusi danno un risparmio complessivo di circa 29 miliardi, corrispondente a un risparmio medio in bolletta di 964 euro all'anno. A tali miglioramenti di classe energetica corrisponde inoltre un **incremento del valore immobiliare**, stimato attorno ai 7 miliardi nel caso in cui tutte le unità riqualificate rientrassero precedentemente nelle classi energetiche inferiori.⁶

La misura ha inoltre avuto un **impatto significativo in termini occupazionali e di sostegno della domanda, tramite l'impulso al settore edilizio**. Secondo Bankitalia, tra il 2019 e il 2022 il comparto delle costruzioni ha registrato aumenti del valore aggiunto e dell'occupazione rispettivamente nell'ordine del 27 e del 18%.⁷ Dalle analisi di Nomisma emerge un aumento dell'occupazione attorno ai 641.000 posti di lavoro nelle costruzioni e 351.000 nei settori collegati. Inoltre, a fronte di un investimento sostenuto dallo Stato di 71,8 miliardi, le stime tratte dalle tavole input-output riportano un valore economico generato per l'economia nazionale pari a 195,2 miliardi. Di questi, 87,7 sarebbero ascrivibili all'effetto diretto per l'aumento di produzione nel settore edilizio; 39,6 all'effetto indiretto sui settori ad esso collegati; 67,8 all'indotto, ovvero all'aumento dei consumi finali derivante dal maggior reddito disponibile⁸. Secondo i dati ISTAT, nel biennio 2020-2021 il contributo al PIL degli investimenti in costruzioni residenziali è stato del 2%⁹; di cui una metà direttamente attribuibile all'incentivo fiscale, mentre la restante parte sarebbe dovuta al valore aggiunto generato a cascata in altri settori economici.¹⁰ Recentemente, il CNDCEC (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili) ha pubblicato uno studio secondo cui il costo lordo per lo Stato (detrazioni

⁶<https://www.nomisma.it/superbonus-nomisma-comunicato-stampa/>

⁷Giacomo Ricotti, "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta. Senato della Repubblica Commissione 6a (Finanze e Tesoro)", Febbraio 2023.

⁸<https://www.nomisma.it/superbonus-nomisma-comunicato-stampa/>

⁹ISTAT "Anni 2020-2022, PIL E INDEBITAMENTO AP, Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche", Marzo 2023.

¹⁰Questa ripartizione è stimata tramite il modello macroeconomico in uso all'Ufficio Parlamentare di Bilancio.

fiscali maturate in aggiunta a quelle ordinarie), pari a poco più di 97 miliardi porterà nei prossimi 5 anni ad un incremento del PIL di circa 91 miliardi, a cui corrisponde un gettito fiscale di circa 37 miliardi. Pertanto il costo netto per lo Stato è stimabile in circa 60 miliardi, cifra nettamente inferiore all'incremento del PIL. Queste stime, stando ai dati riportati dal ministero dell'Economia nell'audizione del 23 maggio, salgono a circa 121 miliardi di incremento del Pil per lo stesso periodo. Di fronte a queste valutazioni, il presidente del consiglio nazionale del CNDCEC, Elbano de Nuccio, ha chiesto per gli anni 2024 e 2025 un «superbonus sostenibile», mirato “agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici meno performanti sotto tale profilo e realizzati su grandi condomini, immobili destinati a edilizia residenziale pubblica e a beneficio dei soli nuclei familiari meno abbienti”.

Il successo del Superbonus è inoltre attestato anche dai “risultati in termini di edifici interessati dagli interventi [che] possono far ritenere che il relativo obiettivo posto dal PNRR da realizzare entro il 2025 sia stato raggiunto”¹¹. Il **PNRR** infatti prevedeva di raggiungere la riqualificazione di 32 milioni di metri quadri entro il 2025. Dai dati Enea si ricava che ai 209.750 cantieri conclusi entro il 2022, pari al 30% circa dei lavori asseverati, corrispondono circa 25 milioni di metri quadri, e a chiusura di tutti i cantieri si può stimare che si arriverà a circa 80 milioni di metri quadri efficientati.

Una prima conclusione è che il ricorso al Superbonus è risultato nettamente superiore rispetto alle previsioni formulate originariamente. A fronte di una stima iniziale di quasi 10 miliardi l'anno di investimenti finalizzati all'efficientamento energetico, i lavori agevolati hanno raggiunto a gennaio 2023 65,2 miliardi complessivi, di cui circa 50 miliardi relativi a lavori realizzati. A questi hanno corrisposto crediti di imposta per quasi 72 miliardi¹². In termini di **conti pubblici**, ciò si traduce in un disavanzo significativo per le casse dello Stato, che sarebbe in parte riassorbito nel medio-lungo periodo grazie al valore aggiunto generato. Secondo il Consiglio nazionale ingegneri, l'orizzonte di sostenibilità della misura è di 4-5 anni¹³; mentre analisi della LUISS stimano un disavanzo contenuto (-0,811 miliardi di euro) sul decennio 2020-2030¹⁴. Le recenti comunicazioni in merito alla **contabilizzazione dei crediti d'imposta**, di cui si sarebbe dovuto tener conto fin dall'inizio perché è ragionevole e corretto che l'intero importo di ogni credito maturato gravi sul disavanzo pubblico sin dal momento della sua accensione, hanno poi determinato un peggioramento del disavanzo per gli anni 2020 e 2021, portandolo rispettivamente al 9,7 e al 9% del PIL¹⁵. In sintesi, secondo le specificazioni contenute nel manuale di EUROSTAT sul deficit e sul debito¹⁶, i crediti d'imposta dei bonus edilizi sono classificati come “pagabili” e quindi soggetti ad un criterio di competenza e non di cassa. I costi associati vanno dunque registrati nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata per l'intervento edilizio, peggiorando i disavanzi di questi anni. Negli anni futuri, viceversa, le previsioni sui disavanzi miglioreranno per il venire meno della riduzione delle entrate connessa all'utilizzo effettivo del credito d'imposta. Questa riclassificazione contabile non impatta però sul debito pubblico, per il quale continua a valere il criterio di cassa e quindi la diluizione dell'impatto sui diversi anni di effettiva fruizione dell'agevolazione¹⁷.

¹¹ relazione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, già cit.

¹² Dati di monitoraggio diffusi da ENEA.

¹³ CNI «L'impatto sociale ed economico dei Superbonus 110% per la ristrutturazione degli immobili: stime e scenari», Ottobre 2021.

¹⁴ LUISS «ANALISI D'IMPATTO ECONOMICO EX ANTE DEL PROVVEDIMENTO SUPERBONUS 110%», Febbraio 2021.

¹⁵ ISTAT “Anni 2020-2022, PIL E INDEBITAMENTO AP, Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche”, Marzo 2023.

¹⁶ Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition (MGDD 2022).

¹⁷ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, già cit.

“Uccidete il Superbonus”

In sostanziale continuità con il governo Draghi, il governo Meloni ha disegnato in tre mosse il quadro che ha portato al meticoloso smontaggio del Superbonus: il DL 176/2022 - convertito nella legge 6/2023, la legge di bilancio 2023 ed il DL 11/2023 - convertito nella legge n. 38/2023. Stop a cessione del credito, allo sconto in fattura e all'acquisizione del credito da parte degli enti locali, progressivo rientro nei ranghi della detrazione fiscale fino al 2025 (90% nel 2023, 70% nel 2024, 65% nel 2025). Questi i pilastri della manovra che, con alcune deroghe, sostanzialmente mirano a rendere più ordinata l'uscita dal Superbonus: proroga al 30 settembre 2023 per il Superbonus al 110% per i lavori effettuati su villette e case unifamiliari in base all'avanzamento dei lavori al 30 settembre 2022 (ovvero la realizzazione di almeno il 30% dei lavori) e per gli interventi della così detta “edilizia libera”, possibilità di usufruire ancora dello sconto in fattura e della cessione del credito al 110% per alcuni casi di lavori già avviati (la casistica è stata ulteriormente specificata rispetto agli interventi precedenti) e fino al 31 dicembre 2023 per gli interventi nelle zone sismiche e nei territori delle Marche colpiti da alluvione, per gli immobili di edilizia popolare (se al 30 giugno 2023 sono stati conclusi almeno il 30% dei lavori) e delle Onlus, per l'eliminazione delle barriere architettoniche. Obiettivo: a fine 2023 il viaggio del Superbonus si deve chiudere definitivamente.

Ma il cuore del decreto 11/2023 sta soprattutto nelle misure “salva crediti”, aprendo la possibilità per le banche e le altre istituzioni finanziarie di convertire il 10% dei crediti acquistati in Btp a dieci anni, qualora abbiano esaurito lo spazio fiscale per le compensazioni, fornendo qualche garanzia in più a protezione dal rischio di “responsabilità solidale” in caso di truffe, e infine annunciando l'entrata in campo di uno strumento finanziario ad hoc (non ancora definito) per sbloccare lo stock dei crediti incagliati (per un ammontare stimato tra 15 e 19 miliardi), fermo nei cassetti fiscali delle imprese esecutrici dei lavori e dei cittadini proprietari di immobili oggetto di interventi.

Unica misura a vantaggio di famiglie che rischiano di essere incapienti rispetto all'entità della quota da portare in detrazione è la possibilità per i privati che hanno usufruito del Superbonus senza cessione del credito o sconto in fattura di spalmare in dieci anni il credito fiscale.

BOX

LA CENTRALITA' DELL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

La legge 38 dell'11 aprile 2023, di conversione del DL 11/23, che ha modificato il regime del Superbonus, prevede un regime particolare di deroga per gli immobili “adibiti a edilizia residenziale pubblica”: estensione della misura al 31 dicembre 2023 se entro il 30 giugno dello stesso anno sono stati effettuati lavori per almeno il 30% dell'intervento complessivo.

Una goccia nel mare, per un paese pesantemente segnato dalla “**deprivazione abitativa**”.

Questa espressione indica la condizione di quelle persone che, oltre a vivere in case sovraffollate, si trovano in abitazioni con almeno uno dei seguenti problemi: scarsa luminosità; umidità; porte, finestre, pavimenti o tetto danneggiati; assenza di bagno, doccia o di servizi igienici interni. In Europa, nel 2020, la Turchia è al primo posto per tasso di deprivazione abitativa con una quota del 21,9%, seguita dalla Romania con il 14,3%, nelle condizioni migliori tutti i Paesi del Nord e Centro Europa e la Penisola Iberica, (i migliori sono Malta, Finlandia e Norvegia con un tasso dell'1,00%), l'Italia si colloca a metà graduatoria insieme a Croazia, Lituania, Slovenia, Bulgaria e Grecia.

I dati nazionali confermano l'allarme ed il nesso profondo tra giustizia ambientale e sociale, come riporta il documento **Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare**, prodotto dall'Osservatorio

nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana¹⁸: ogni anno tra 40.000 e 50.000 le sentenze di sfratto; 650 mila le famiglie in lista d'attesa per una casa popolare (circa 1,4 milioni di persone); almeno 50.000, ma è un dato sottostimato, le persone senza dimora; almeno 48.000 le case popolari non utilizzate per mancata manutenzione. Inoltre, il 41% delle famiglie in povertà in Italia (866.000 su 1,9 milioni di famiglie, corrispondenti a 5,6 milioni di persone, dati 2021) abitano in affitto contro la media nazionale del 18%. Per questa categoria la voce affitto rappresenta il 35,9% della spesa familiare rispetto al 22,3% dei non poveri.

Il recente aumento del prezzo dell'energia, che colpisce con una intensità doppia le famiglie con i redditi più bassi, fa presagire un ulteriore aggravamento della situazione, con l'esplosione del fenomeno della povertà energetica, che interessa ormai quasi il 10% delle famiglie.

Tutti elementi che ci fanno dire che “dar vita ad una strategia politica di rilancio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, attraverso strumenti e risorse per incrementare significativamente l'offerta di alloggi a canone sociale”, è la faccia, inevitabilmente complementare, della lotta per contrastare la crisi climatica, in una prospettiva di “giustizia climatica”.

Si tratta quindi di affrontare l'emergenza abitativa attraverso un Piano pluriennale per l'edilizia residenziale pubblica in una logica sistemica e duratura che risponda al fabbisogno stimato in almeno 500.000 alloggi, tenendo insieme “una più incisiva ed estesa azione di recupero del patrimonio edilizio non utilizzato” (l'Istat valuta in 7 milioni gli immobili inutilizzati, a cui andrebbero forse aggiunte circa 1,2 milioni di case non adeguatamente registrate al catasto), la riqualificazione energetica del patrimonio esistente (e troppo spesso fatiscente), sapendo che tutto il patrimonio edilizio pubblico dovrà essere in classe E dal 2027 e in classe D dal 2030, e la necessità di pensare la riqualificazione in termini di rigenerazione degli spazi di vita collettivi nei quartieri, come l'opportunità della moltiplicazione delle comunità energetiche potrebbe favorire. In questa direzione, la prospettiva delle città italiane selezionate dalla Commissione europea per la Mission *100 climate-neutral and smart cities by 2030* è un'occasione e una sfida. Un'altra che il Paese non può perdere.

Ma su tutto pesa un macigno: poiché con la riforma del Titolo V della Costituzione la competenza in materia di Edilizia Residenziale Pubblica è stata devoluta alle Regioni, l'orizzonte dell'autonomia differenziata non può che alzare il livello di allarme.

L'altra faccia dell'operazione: “Uccidete il Superbonus”

È lecito chiedersi quali siano le ragioni di un intervento così radicale. Certamente ci sono stati limiti ed errori nella prima formulazione del Superbonus, primo fra tutti quello di essersi affidati a un intervento straordinario piuttosto che a fondare una politica stabile dello Stato, con una tempistica concitata e scadenze troppo compresse, che ha determinato (insieme alla contingenza della ripresa economica post pandemia e, successivamente, dalla crisi energetica e dalla guerra in Ucraina) la difficoltà a reperire i materiali e la crescita dei prezzi. Previste inizialmente per le spese effettuate entro il 2021, le scadenze sono state via via spostate in un balletto di proroghe e deroghe, differenziando il periodo di validità a seconda della tipologia di beneficiari e dello stato di avanzamento dei lavori, che ha spinto il mercato all'arrembaggio. Piuttosto che “risanare” questi vizi, il governo Draghi ha peggiorato la situazione senza riuscire a pianificare una gestione equilibrata. Si realizzano così ben 17 modifiche normative e fra queste una assai grave: con il DL 77/2021 si fa eccezione al Testo unico dell'edilizia che

¹⁸Dell'Osservatorio fanno parte: Forum Disuguaglianze e Diversità, Caritas, Legambiente, Unione Inquilini, Sunia, UNIAT, Cgil, Cisl, Uil, Siset, Forum Terzo Settore Lazio, Rete Numeri Pari, Libera, VAS-Verdi Ambiente e Società, Università La Sapienza, Politecnico di Milano, Politecnico di Bari, IUAV, Università di Catania, Università di Trieste. [Qui](#) il documento

prevede l'impossibilità di agevolazioni fiscali per interventi su immobili con abusi edilizi e si abbassano i requisiti di documentazione. Si stimola così, ulteriormente, la diffusione dell'uso improprio del provvedimento senza riuscire a prevedere l'ovvio: l'effetto sui conti pubblici derivante dalla cedibilità dei crediti.

A questi errori, aggravati dall'assenza di un meccanismo di monitoraggio sui preventivi (come a esempio avviene nei meccanismi di rimborso delle ricostruzioni post-sismiche) e da un tetto di spesa massima a metro quadro, si aggiungono alcuni limiti come l'eccessiva timidezza negli obblighi di efficientamento energetico, l'incentivazione prevista anche per le caldaie a gas, l'esclusione delle abitazioni senza impianti termici fissi, come spesso succede nell'edilizia residenziale pubblica, soprattutto al sud, la generosità finanziaria anche verso settori sociali che non ne avrebbero assolutamente bisogno.

Ma dietro un intervento così radicale c'è qualcosa di più. C'è sicuramente la volontà politica di mettere ordine nell'ingorgo che si è creato, nelle dinamiche tra disavanzo e debito pubblico, nella paura, soprattutto di Bankitalia, di assistere a una circolazione eccessiva di crediti in un mercato parallelo e nell'esplosione dei così detti "crediti incagliati".

Ma c'è anche lo *scetticismo climatico*, per non dire il *negazionismo*, di questo governo, e l'*indifferenza*, culturale prima ancora che politica, nei confronti dei diritti degli ultimi e dei penultimi, come dimostra l'insieme delle misure prese dal governo su lavoro e contrasto alla povertà, con la modifica del reddito di cittadinanza.

Resta comunque il fatto che limiti ed errori non possono far dimenticare, né è lecito nascondere, i pregi della misura. E soprattutto continuiamo a chiederci e a chiedere al governo perché, piuttosto che con un intervento chirurgico e mirato, si è voluto cancellare alla radice l'unica politica che ha sostenuto la ripresa di un settore in crisi e la crescita dell'occupazione nel momento stesso in cui faceva fare passi avanti al paese nell'efficientamento energetico, nella riqualificazione abitativa, facendo sì che tutti i cittadini ne potessero beneficiare. Tutto ciò nel momento stesso in cui l'Europa ci chiede di investire su tutte e due le gambe della lotta ai cambiamenti climatici e della riduzione delle emissioni di CO₂: l'incremento di produzione energetica da rinnovabili e l'efficienza energetica.

Non è una domanda retorica

Non siamo stati gli unici a porci la domanda, con cui chiudiamo il paragrafo precedente: "perché, piuttosto che con un intervento chirurgico e mirato, si è voluto cancellare alla radice l'unica politica....?". Dai segnali che si possono raccogliere, sembra che il governo non possa e non voglia azzerare le politiche di efficientamento energetico. Ma ricollocarle, questo sì!

Il 9 marzo, a metà del percorso della conversione in legge del decreto 11/23 del 16 febbraio, avvenuta il 4 aprile (L. 38/23), 17 deputati della Lega (primo firmatario l'on.le Gusmeroli) presentano in Parlamento una Proposta di Legge su riqualificazione energetica e messa in sicurezza antisismica degli edifici: quattro articoli che suonano come un controcanto rispetto a quanto stava decidendo la maggioranza in quegli stessi giorni.

La PdL prova a superare alcune delle carenze della prima formulazione del Superbonus: orizzonte temporale lungo, fino al 2035, detrazione fiscale al 60% per tutti, ma corsia preferenziale per famiglie con reddito sotto i 15.000€ per un incentivo al 100% e cessione del credito.

Ma la PdL, al contempo, conferma l'approccio negazionista (verso i cambiamenti climatici) e sovranista (contro le politiche europee) del governo.

I risultati in termini di riduzione delle emissioni saranno infatti molto ridotti e molto al di sotto degli obiettivi posti dalla direttiva europea sulle case green: la misura vale solo per gli edifici in classe G che

dovranno migliorare di due classi (classe E) entro il 2035, e arrivare alla classe D entro il 2040 (ma senza incentivi). Inoltre lasciano perplessi, sul piano dell'effettivo impatto sociale dell'incentivo altri elementi: il tetto di 100.000€ come valore massimo dei costi detraibili, meglio sarebbe stato definire un tetto a metro quadro; la misura è valida solo per i contribuenti dell'abitazione principale, con buona pace degli affittuari, che continueranno ad avere case colabrodo¹⁹; i 15.000€ appaiono un tetto troppo basso, anche se parzialmente compensato dall'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di un Fondo per la corresponsione di un contributo per le famiglie incapienti, con una dotazione di 20 milioni di euro annui che appare però del tutto incongrua al riequilibrio sociale in senso egualitario dell'accesso alle procedure di efficientamento. Saltano poi agli occhi due mancanze: nessuna progressività nell'incentivo in rapporto ai risultati energetici raggiunti e nessuna attenzione all'Edilizia Residenziale Pubblica.

Di questa proposta, al momento nulla emerse! Perché parlarne ora?

Perché il 9 giugno la proposta di legge è stata assegnata in sede referente alla Commissione Finanze, e un mese dopo è stata ripresa da diversi quotidiani ed Il Messaggero la presenta come lo schema di lavoro su cui approntare un nuovo pacchetto di detrazioni "che superi il groviglio attuale di incentivi, di cui discutere in autunno in occasione della legge di bilancio". Che qualcuno stia tirando il governo per la giacchetta, è lecito pensarlo, perché, come diceva qualcuno nel secolo scorso "a pensar male si fa peccato, ma spesso ci si azzecca".

L'impressione è che la maggioranza sia pressata per un verso dalla crisi di settore scatenata dalla cancellazione del Superbonus e, per un altro, dalla necessità di render conto all'Europa dei traguardi che questa si sta dando (in un complesso gioco di incastri e di veti incrociati che tiene insieme MES, PNRR, migranti, condizioni socio-economiche del Paese, transizione ecologica). Lo confermerebbero altre due operazioni già avviate: [la definizione del PNIEC](#) e le modifiche del PNRR.

Nella Bozza ufficiale del piano integrale del Pniec, di cui, però, ad oggi non è dato capire l'attendibilità, si prospetta una "riforma generale delle detrazioni, che affronti con un approccio integrato ed efficiente le opere di riqualificazione degli edifici residenziali esistenti e superi l'attuale frammentazione delle varie detrazioni ad oggi attive". Si parla di aliquote crescenti in rapporto alle prestazioni energetiche raggiunte, di agevolazioni per le famiglie a basso reddito, di priorità da dare agli interventi su edifici meno performanti, nell'edilizia residenziale pubblica e verso persone in povertà energetica. Tutto ciò, però, convive con la difesa ad oltranza dell'utilizzo delle caldaie a gas (coerentemente con la timidezza generale del documento sul percorso di decarbonizzazione).

Ed è proprio l'eccessiva sottomissione al gas il filo conduttore anche delle modifiche proposte al PNRR. Qui, infatti, la Cabina di regia, convocata dal ministro Fitto, nel modificare 10 obiettivi intermedi relativi alla quarta rata, è intervenuta anche sull'efficienza energetica, con uno spostamento di risorse, d'intesa con i servizi della Commissione, dal Sismabonus, di cui non è chiaro il contributo all'efficientamento energetico, all'Ecobonus, con la possibilità di rendicontare l'installazione di caldaie a condensazione a gas in sostituzione delle caldaie a minore efficienza. Una modifica che lascia interdetti e che fa quasi pensare ad un governo "ossessionato" dalla difesa degli interessi del gas, anche in un ambito dove l'uscita dal gas è già tecnologicamente matura.

La domanda finale è inevitabile: il governo di chi fa gli interessi, del Paese che deve rafforzare il contributo alla lotta ai cambiamenti climatici o dell'Eni che deve difendere le sue rendite di posizione? Questa forse sì è una domanda retorica!

¹⁹ Come riportiamo più sopra, il 41% delle famiglie in povertà in Italia (866.000 su 1,9 milioni di famiglie, corrispondenti a 5,6 milioni di persone, dati 2021) abitano in affitto contro la media nazionale del 18%. Per questa categoria la voce affitto rappresenta il 35,9% della spesa familiare rispetto al 22,3% dei non poveri.

IN EUROPA

Lo scenario dell'efficienza energetica in Europa

Le politiche europee per l'efficienza energetica vengono da lontano. Il cammino inizia nel 2007: in Europa, quando viene fissato l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo energetico annuale dell'UE entro il 2020, formalizzato nel dicembre 2012 con la direttiva sull'efficienza energetica, e in Italia, quando alle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie si affiancano quelle per la riqualificazione energetica degli edifici, che 13 anni dopo con il Superbonus vedono un grande balzo in avanti in termini di efficacia degli interventi sia in funzione dell'equità sociale che del risparmio energetico (nonostante i limiti già detti).

L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e la conseguente crisi energetica velocizzano il processo. L'Unione decide di ridurre rapidamente la sua dipendenza dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, accelerando il risparmio energetico, con molteplici benefici: riduzione emissioni a effetto serra, miglioramento della qualità della vita, riduzione della povertà energetica, miglioramento della sicurezza e indipendenza energetica, promozione della competitività dell'Unione, dove il settore delle costruzioni genera circa il 9% del PIL europeo e rappresenta direttamente 18 milioni di posti di lavoro diretti.

Gli obiettivi di riduzione del consumo di energia primaria e di energia finale salgono rispettivamente ad almeno il 41 % e il 39 % entro il 2030. Si passa così, secondo l'accordo del trilogio del 23 marzo 2023, dal limite di consumo di energia primaria e di energia finale dell'UE di 1.474 e di 1.078 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio a, rispettivamente, 992 e 763 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, con l'obbligo per gli Stati membri a fissare obiettivi nazionali conseguenti, raddoppiando il livello dei risparmi energetici annuali. La nuova direttiva introduce anche requisiti esemplari per gli edifici pubblici, come la riduzione del consumo energetico dell'1,9 %, con possibilità di escludere il settore della difesa, e la ristrutturazione di almeno il 3 % della superficie coperta utile totale. Infine, si propone di alleviare la povertà energetica accordando priorità ai clienti vulnerabili.

Coerentemente, l'UE ha avviato la sua azione per migliorare le prestazioni energetiche in edilizia, che porta alla recente Direttiva edifici green (*Epbid - Energy performance of buildings directive*), approvata dal Parlamento Europeo il 14 marzo e deve ora affrontare il negoziato con il Consiglio per arrivare alla versione finale.

La direttiva Epbid dispone di portare gli edifici residenziali in classe energetica E al 2030 e D al 2033; per tenere conto delle diversità nazionali, la direttiva identifica "la classe di prestazione energetica G come il 15% del parco immobiliare nazionale di ciascuno Stato membro con le prestazioni peggiori" (in Italia il 34% degli edifici è in classe G, e il 23,8% in classe F - il 75% delle abitazioni consumano per mq. fra 5 e 10 volte quanto consuma la classe più efficiente, che comprende solo il 2% degli edifici). Gli immobili pubblici dovranno invece raggiungere le stesse classi, rispettivamente, entro il 2027 e 2030. Inoltre, tutti i nuovi edifici dovranno essere a emissioni zero dal 2028, mentre quelli occupati, gestiti o di proprietà di autorità pubbliche dal 2026.

Entro il 2028 diviene obbligatorio il solare per le nuove costruzioni (ove tecnicamente ed economicamente fattibile).

Per l'Italia si tratterebbe di circa 1,8 milioni di immobili da riqualificare, una cifra approssimativa che non tiene conto delle varie esenzioni previste dalla direttiva (es. gli edifici tutelati, quelli a uso temporaneo, le seconde case, i luoghi di culto. Prevista anche la possibilità di esentare l'edilizia sociale pubblica, se i lavori di riqualificazione facessero aumentare gli affitti in modo sproporzionato, rispetto ai risparmi conseguibili nelle bollette energetiche). Gli Stati membri potranno anche rivedere gli standard minimi di prestazione degli edifici residenziali – classe E al 2030 e D al 2033 – per ragioni di fattibilità economica e tecnica dei lavori di ristrutturazione e per ragioni legate alla

disponibilità di manodopera qualificata. Ma tale deroga può riguardare al massimo il 22% degli edifici totali e non potrà essere applicata dopo il 1° gennaio 2037.

A fronte delle reazioni oppostive degli esponenti politici della maggioranza, l'Ance condivide l'impostazione generale della direttiva pur chiedendo di "individuare strumenti e fondi che consentano di adattare le previsioni alla realtà italiana". Inoltre la direttiva prevede di bandire gli impianti di riscaldamento alimentati da fonti fossili per tutti gli edifici nuovi o ristrutturati, già dalla data di recepimento della direttiva stessa. Tuttavia, sono fatti salvi gli impianti ibridi e quelli che possono utilizzare anche energie rinnovabili. In pratica, questa formulazione lascia le porte aperte alle installazioni di caldaie a gas certificate per bruciare sia gas fossile sia, in futuro, idrogeno.

Ciascuno Stato membro dovrebbe stabilire le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi, tramite i piani nazionali di ristrutturazione. Alla luce dello scenario definito dalla direttiva, risulta ancor meno comprensibile la scelta del governo Meloni di cancellare l'unica misura esistente sul fronte dell'efficientamento energetico degli edifici.

Intanto il PNRR

Il PNRR prevede nella **Missione 2** una misura specificamente orientata alla riqualificazione energetica degli edifici per 15 miliardi, così distribuiti: 800 milioni per edilizia scolastica, 410 per edifici giudiziari e 13,81 miliardi per il Superbonus del 110%.

Secondo Openpolis, gli investimenti nella Missione 2 raggiungono un valore complessivo che si avvicina ai 20 miliardi di euro, considerando anche alcune risorse provenienti dal fondo complementare (4,5 miliardi per il 110% e 210 miliardi per ospedali). Solo per il Superbonus 18,5 miliardi (13,95 relativi al PNRR e 4,56 al Piano complementare). A queste si devono aggiungere alcune misure meno specifiche ma che potrebbero in gran parte essere orientate agli obiettivi europei della riqualificazione energetica dell'edilizia: nella **Missione 1** (Digitalizzazione), nella Componente C3 (Turismo e cultura), la misura "Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei", con 0,30 miliardi; nella **Missione 4** (Scuola e Università) con le misure per nidi e scuole dell'infanzia, con 4,60 miliardi, messa in sicurezza e riqualificazione di edifici scolastici con 3,90 miliardi, alloggi per studenti con 0,96 miliardi; nella **Missione 5** (Coesione e Inclusione), con la componente C2 "Rigenerazione urbana e housing sociale", con le misure "Rigenerazione urbana per ridurre l'emarginazione sociale", per Comuni sopra i 15.000 abitanti, con 3,30 miliardi, poi i Piani urbani integrati per le periferie delle Città Metropolitane, con 2,92 miliardi, e "Qualità dell'abitare per l'Edilizia residenziale pubblica e la riqualificazione di aree degradate" con 2,80 miliardi; e infine nella **Missione 6** (Salute), componente C1, con la misura per le Case di Comunità, con 2 miliardi, e, con la componente C2, la misura "Verso un ospedale sicuro e sostenibile" con 1,64 miliardi.

Nel sito Italia Domani, a proposito delle misure comprese in M2C3, si legge: "Gli edifici italiani rappresentano quasi la metà dei consumi energetici del Paese e la maggior parte è stata realizzata prima dell'adozione dei criteri per il risparmio energetico e della relativa normativa. Per raggiungere la decarbonizzazione completa del settore civile prevista per il 2050 dalla Long Term Strategy e dalla Renovation wave, è necessario quindi promuovere la rapida conversione energetica del parco immobiliare".

Il PNRR dispone che entro giugno 2023 dovranno essere completamente ristrutturati edifici per almeno 12 milioni di mq e almeno 1,4 milioni di mq a fini antisismici. Per il 31 dicembre 2025 l'obiettivo è ristrutturare oltre 100.000 edifici, per una superficie totale riqualificata di circa 32 milioni di metri quadri, di cui 3,8 milioni per scopi antisismici. Il risparmio energetico atteso è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton CO2/anno.

I vantaggi dell'efficienza energetica

Secondo le nuove stime diffuse dalla Commissione Ue sul potenziale del risparmio energetico tra gli Stati membri, investire in efficienza energetica è diventato più conveniente in tutti i settori (edifici, industrie, trasporti). Stime che emergono da un aggiornamento dei dati già pubblicati in un rapporto del 2021, a cura di diverse società di consulenza internazionali (Icf, Eclareon, CE Delft).

Il potenziale *“economico”* del risparmio energetico è pari a 167 milioni di Tep al 2030, quasi il 19% dei consumi finali attesi per quella data nello scenario base. Nell’edizione del rapporto del 2021 si parlava di 137 milioni di Tep (15% circa di riduzione dei consumi fattibile in modo conveniente).

Il potenziale maggiore riguarda le industrie: oltre 64 milioni di Tep, il 23% dei consumi totali attesi al 2030 per questo settore. Il settore residenziale potrebbe ridurre i consumi di quasi il 25% (oltre 58 milioni di Tep), con un balzo di quasi dieci punti percentuali in più, rispetto alle stime del 2021.

Le maggiori opportunità di risparmio energetico nelle abitazioni sono nella produzione di acqua calda (risparmio di oltre 22 milioni di Tep), ben 16 milioni di Tep in più in confronto alle stime precedenti, anche perché i rincari del gas hanno aumentato la convenienza di installare tecnologie più efficienti. L’efficienza energetica degli edifici promuove circuiti economici virtuosi e locali, oltre il 70% del valore aggiunto nel settore edile dell’UE è generato da PMI, e contribuisce a ridurre la dipendenza dalle fonti fossili (e dai paesi esportatori). Gli interventi di efficienza energetica sono normalmente economicamente convenienti, se si considera la vita utile degli interventi stessi (i risparmi generati negli anni sono superiori ai costi iniziali)._Edifici ristrutturati ed efficienti migliorano inoltre la qualità della vita, riducono la povertà energetica e i rischi sanitari ad essa connessi. Recenti studi mostrano infatti “un incremento della probabilità di contrarre malattie all’apparato respiratorio e cardiovascolare” per persone in condizione di povertà energetica (con un ovvio aggravio di costi sul sistema sanitario nazionale).

PROPOSTE

Come abbiamo visto, lo schema delle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni edili è stato introdotto per la prima volta dalla Legge Finanziaria 1998 che le riconosceva per gli interventi di ristrutturazione realizzati a partire dal 1° gennaio 1998. Nei 25 anni trascorsi da allora, la norma è stata più volte modificata e prorogata, per essere poi resa stabile dal D.L. n. 201 del 2011 che ha inserito nel Testo unico delle imposte sui redditi (D.P.R. n. 917 del 1986) il nuovo articolo 16-bis.

Inoltre, dal 2007, a queste detrazioni sono state affiancate quelle per la riqualificazione energetica degli edifici che include quattro diverse tipologie di intervento (azioni complessive per la riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento; isolamento termico dell’edificio con interventi su murature, coperture, pavimenti e finestre, comprensive di infissi; installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda; sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale).

I meccanismi del Superbonus e del Sismabonus si inseriscono in questo quadro generale, affollato in anni più recenti da ulteriori provvedimenti come il bonus mobili o il bonus verde, tanto che oggi si contano oltre venti possibili combinazioni con detrazioni variabili da un minimo del 36% a un massimo del 110%. Le varie possibilità sono in alcuni casi permanenti, in altri temporanee e in altri ancora regolate da condizioni destinate a variare nel tempo. Di fatto ogni anno si attende il testo della legge di bilancio per poter conoscere nel dettaglio come la materia sarà regolata nei successivi 12 mesi: una situazione del genere determina un grosso impedimento alla possibilità di pianificare nel tempo eventuali interventi in maniera informata e consapevole.

L’estrema complessità del sistema dipende anche e soprattutto dal fatto che i vari provvedimenti rispondevano a esigenze diverse, peraltro variate nel tempo. Se inizialmente l’obiettivo era quello di far emergere dal sommerso il settore edile (favorendo in questo modo anche la possibilità di

aumentare le condizioni di sicurezza sul lavoro), successivamente si è promossa la riqualificazione energetica per finalità di riduzione delle emissioni e infine si è voluto introdurre un meccanismo che favorisse la ripresa economica dopo la fase più restrittiva della emergenza pandemica. A questi legittimi (per quanto piuttosto eterogenei) obiettivi, se ne sono sommati altri meno evidenti, probabile risultato delle azioni di interessi specifici che hanno maggiore facilità di imporsi quando i provvedimenti sono discussi annualmente nell'ambito della legge di bilancio, introdotti attraverso emendamenti e approvati con il meccanismo della fiducia parlamentare. A tutto questo si aggiunge la frequente pratica dei decreti legge che, sulla base di una supposta urgenza, determinano ancora maggiore incertezza e confusione, anche quando intervengono su aspetti apparentemente marginali. Tra le altre cose, l'incertezza del quadro regolatorio e la breve durata nel tempo del Superbonus hanno determinato la corsa alla realizzazione degli interventi causando diversi effetti indesiderati, ad esempio l'aumento ingiustificato dei costi, l'esplosione delle richieste rispetto a quanto previsto, il ricorso a manodopera non qualificata (con conseguente aumento dei rischi di infortunio).

Si tratta di mettere in campo una **strategia chiara e di sistema**, che tenga insieme obiettivi ambientali e abitativi, strumenti operativi e garanzie sociali per le fasce più fragili. L'efficienza energetica deve essere un diritto per tutti, per una vita di qualità nella casa e nell'area di prossimità, indipendentemente dal livello di ricchezza/reddito e in coerenza con il contrasto alla crisi climatica.

La prima esigenza dovrebbe essere quindi quella di identificare chiaramente **gli obiettivi** che ci si pone e riorganizzare l'intero sistema di detrazioni attorno a questi obiettivi. In secondo luogo, occorrerebbe differenziare e **stabilizzare gli incentivi** per un periodo lungo, che consenta di pianificare i singoli interventi (come ad esempio nel caso dei condomini dove il processo decisionale è più lungo e complesso) e di dare un quadro di **regole certe agli operatori** del settore delle costruzioni, consentendo loro i necessari investimenti in formazione del personale e macchinari. Dal punto di vista della riduzione delle emissioni, dovrebbero essere particolarmente favoriti interventi che consentano il **salto delle classi energetiche** in coerenza con gli obiettivi della direttiva europea EPBD e che escludano l'utilizzo di caldaie a combustibili fossili. Infine, ma non per importanza, il meccanismo dovrebbe prevedere una **struttura differenziata per fasce di reddito**, con soglie di accesso alla cessione e alle detrazioni commisurate al reddito, garantendo la cessione al 100% per gli incapienti e per chi non può anticipare il capitale necessario ad avviare i lavori, che consenta di invertire la marcata regressività dei meccanismi adottati finora che favorivano solo i soggetti capienti e in grado di poter anticipare gli investimenti necessari. Proprio per questo è opportuno mantenere la cessione del credito e inserire un meccanismo di controllo sulla congruità dei costi, come avviene oggi per le ricostruzioni post-sisma. Le seconde case andrebbero escluse dal meccanismo sia per ragioni di equità sia perché, essendo abitate solo per periodi limitati di tempo durante l'anno, i risparmi previsti attraverso la certificazione (che prevede un'occupazione continua nel tempo) non vengono poi realizzati nel concreto.

Occorre inoltre dedicare una corsia preferenziale e prioritaria alla riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico, con politiche pubbliche ad hoc, recuperando e rifinalizzando alcuni strumenti già in essere come il Conto Termico²⁰, un incentivo in vigore da tempo, gestito dal GSE, che può essere reso più efficace con alcune rimodulazioni mirate: aumento della dotazione per gli interventi che riguardano il pubblico a fronte degli interventi privati (operazione che non avrebbe bisogno di risorse aggiuntive, perché la parte privata non arriva al tetto previsto e perché si finanzia con le tariffe del gas); innalzamento al 100% del contributo per gli interventi nel patrimonio pubblico che raggiungono una prestazione NZEB (Edificio ad energia quasi zero) e per quelli che riguardano

²⁰Il Conto termico finanzia gli interventi di efficienza energetica e produzione di energia termica da fonti rinnovabili, con un contributo a fondo perduto che copre fino al 65% delle spese.

l'edilizia residenziale pubblica a fronte di chiare prestazioni energetiche; revisione dei massimali di spesa per gli interventi, che non corrispondono più ai prezzi di mercato, sostituendo la spesa massima per edificio, con una spesa massima a metro quadro. Ed ultimo, ma non per importanza, semplificare l'accesso al meccanismo del Conto Termico per le pubbliche amministrazioni.

Gli obiettivi in sintesi

1. stabilizzazione del meccanismo per l'opportuna pianificazione degli investimenti di operatori di mercato e utenti finali (eventualmente prevedendo incentivi a scalare nel tempo);
2. incentivazione alla ristrutturazione per garantire come minimo il raggiungimento degli obiettivi della direttiva EPBD ed incremento progressivo dell'incentivo in rapporto al miglioramento dell'efficientamento raggiunto;
3. esclusione delle caldaie a combustibili fossili, per incentivare l'elettrificazione dei consumi;
4. adozione di strumenti che garantiscano l'accesso agli interventi a partire dalle fasce di reddito più basso (ed esclusione seconde case) e che non abbiano capitali sufficienti da anticipare, tenendo conto dei limiti delle politiche selettive, che spesso faticano a definire il target sociale in modo appropriato e devono fare i conti con le conseguenze dell'evasione fiscale su strumento di selezione come l'ISEE o il reddito;
5. possibilità di cedere il credito per chi non ha la capienza fiscale sufficiente ad assorbire l'importo incentivato;
6. concentrazione delle risorse pubbliche sull'Edilizia Residenziale Pubblica, con politiche mirate e attraverso la ristrutturazione di strumenti già in essere (come il Conto Termico);
7. integrazione delle politiche che agiscono sulle singole abitazioni, con interventi a scala di comunità e di quartiere, al fine di migliorare – attraverso la riqualificazione energetica – i contesti di vita delle persone, agendo sugli spazi pubblici e sulla socialità.

APPENDICE

In Europa

1. Efficienza energetica

La guerra in Ucraina ha imposto una significativa accelerazione delle politiche europee. Il cammino dell'UE inizia nel 2007 quando viene fissato l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo energetico annuale entro il 2020, formalizzato nel dicembre 2012 con la direttiva sull'efficienza energetica ([2012/27/UE](#)), che prevede l'obbligo per gli Stati membri di definire obiettivi nazionali e di pubblicare i loro piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica ogni tre anni. Nel 2018 l'obiettivo viene innalzato ad almeno il 32,5 % di energia primaria e finale entro il 2030, rispetto alle previsioni del 2007 di consumo energetico al 2030, con l'obbligo per gli Stati membri di mettere a punto misure volte a ridurre il loro consumo annuo di energia in media del 4,4% entro il 2030 e di elaborare un Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) di durata decennale con le indicazioni su come si intende raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica per il 2030. La nuova direttiva sull'efficienza energetica ([direttiva \(UE\) 2018/2002](#)), che fa parte del pacchetto «Energia pulita per tutti gli europei», è entrata in vigore nel dicembre 2018 ed è stata recepita dagli Stati membri nei rispettivi ordinamenti nazionali entro il 25 giugno 2020.

In seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e alla conseguente crisi energetica, l'Unione ha deciso di ridurre rapidamente la sua dipendenza dai combustibili fossili russi ben prima del 2030, accelerando il risparmio energetico, con molteplici benefici: riduzione emissioni a effetto serra, miglioramento della sicurezza e indipendenza energetica, promozione della competitività dell'Unione. Nel luglio 2021 la Commissione presenta una prima proposta di revisione della direttiva sull'efficienza energetica nell'ambito del pacchetto «Realizzare il Green Deal europeo», in linea con i nuovi obiettivi in ambito climatico di ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra dell'UE di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 e di diventare climaticamente neutra entro il 2050. La direttiva è ulteriormente rivista al rialzo nel maggio del 2022, sotto la pressione della crisi energetica: gli obiettivi di riduzione del consumo di energia primaria e di energia finale salgono rispettivamente ad almeno il 41 % e il 39 % entro il 2030 sempre rispetto alle proiezioni del 2007. Si passa così, secondo l'accordo del trilatero del 23 marzo 2023, dal limite di consumo di energia primaria e di energia finale dell'UE rispettivamente di 1.474 e i 1.078 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio a, rispettivamente, 992 e 763 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, con l'obbligo per gli Stati membri a fissare obiettivi nazionali conseguenti, raddoppiando il livello dei risparmi energetici annuali. La nuova direttiva introduce anche requisiti esemplari per gli edifici pubblici (riduzione del consumo energetico dell'1,9 %, con possibilità di escludere il settore della difesa, e ristrutturazione di almeno il 3 % della superficie coperta utile totale). Infine, si propone di alleviare la povertà energetica accordando priorità ai clienti vulnerabili. La proposta suggerisce inoltre di avvalersi di misure fiscali per promuovere il risparmio energetico (ad es. aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto sugli impianti di riscaldamento, sull'isolamento degli edifici e su apparecchi e prodotti efficienti sotto il profilo energetico).

2. Riqualficazione energetica degli edifici

In parallelo l'UE ha avviato la sua azione per migliorare le prestazioni energetiche in edilizia. La prima direttiva in merito è del 2002 ([2002/91/CE](#)), seguita da una nuova direttiva nel 2010 ([2010/31/UE](#)), modificata nel 2018 ([direttiva \(UE\) 2018/844](#)), insieme a quella sull'efficienza energetica ([direttiva \(UE\) 2018/2002](#)). Obiettivo era garantire che ciascuno Stato membro disponesse di un parco immobiliare ad alta efficienza energetica e decarbonizzato entro il 2050, disponendo strategie di ristrutturazione vincolanti. Viene così introdotto il requisito di energia quasi zero per tutti gli edifici di nuova costruzione a partire dal 2021, e il sostegno all'ammodernamento di tutti gli edifici mediante tecnologie intelligenti. Il 15 dicembre 2021, la Commissione propone una revisione della direttiva per allinearla all'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'UE del 55% al 2030. Vengono richiesti piani nazionali di ristrutturazione degli edifici più operativi e con un migliore monitoraggio, da presentare entro il 30 giugno 2024, che dispongano zero emissioni a partire dal 2030 per tutti i nuovi edifici e per gli edifici pubblici di nuova costruzione a partire dal 2027, nonché che tutti gli edifici non residenziali con classe di prestazione energetica G siano ristrutturati e resi almeno di classe F entro il 2027 e di classe E entro il 2030 e che tutti gli edifici residenziali raggiungano almeno la classe F entro il 2030 e la classe E

entro il 2033 e che venga fornito sostegno finanziario per alleviare la povertà energetica. Il 18 maggio 2022, in seguito all'invasione russa dell'Ucraina la Commissione modifica ulteriormente la direttiva con l'obbligo per gli Stati membri di promuovere la diffusione di impianti solari negli edifici, muovendosi in linea con il piano REPowerEU, che mira a rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi prima del 2030, con l'obiettivo di eliminare due terzi del gas russo entro la fine del 2022. Le misure previste riguardano l'aumento al 13% dell'obiettivo vincolante di risparmio energetico dell'UE per il 2030, rispetto al 9% previsto dalla direttiva sull'efficienza energetica, il raddoppio del tasso di diffusione delle singole pompe di calore per raggiungere 10 milioni di unità cumulative nel periodo 2023-2027 e l'accelerazione dell'elettrificazione, in particolare nell'industria.

3. La Direttiva edifici green (Epbid - Energy performance of buildings directive)

La nuova direttiva, che modifica quella vigente, è stata approvata dal Parlamento Europeo il 14 marzo e deve ora affrontare il negoziato con il Consiglio per arrivare alla versione finale. Nel testo approvato, la nuova direttiva Epbid dispone di portare gli edifici residenziali in classe energetica E al 2030 e D al 2033; per tenere conto delle diversità nazionali, la direttiva identifica “la classe di prestazione energetica G come il 15% del parco immobiliare nazionale di ciascuno Stato membro con le prestazioni peggiori”.

Gli immobili pubblici dovranno invece raggiungere le stesse classi, rispettivamente, entro il 2027 e 2030.

L'aggiornamento delle prestazioni energetiche (tramite lavori di isolamento o miglioramento del sistema di riscaldamento), è richiesto quando un edificio viene venduto o sottoposto a un'importante ristrutturazione o, se è in affitto, quando viene firmato un nuovo contratto. Inoltre, tutti i nuovi edifici dovranno essere a emissioni zero dal 2028; dal 2026 quelli occupati, gestiti o di proprietà di autorità pubbliche. Entro il 2028 diviene obbligatorio il solare per le nuove costruzioni (ove tecnicamente ed economicamente fattibile).

Per l'Italia si tratterebbe di circa 1,8 milioni di immobili da riqualificare, una cifra approssimativa che non tiene conto delle varie esenzioni previste dalla direttiva: gli edifici tutelati, quelli a uso temporaneo, le seconde case, i luoghi di culto. È prevista anche la possibilità di esentare l'edilizia sociale pubblica, se i lavori di riqualificazione facessero aumentare gli affitti in modo sproporzionato, rispetto ai risparmi conseguibili nelle bollette energetiche. Gli Stati membri potranno anche rivedere gli standard minimi di prestazione degli edifici residenziali – classe E al 2030 e D al 2033 – per ragioni di fattibilità economica e tecnica dei lavori di ristrutturazione e per ragioni legate alla disponibilità di manodopera qualificata. Ma tale deroga può riguardare al massimo il 22% degli edifici totali e non potrà essere applicata dopo il 1° gennaio 2037. A fronte delle reazioni opposte degli esponenti politici della maggioranza, l'Ance condivide l'impostazione generale della direttiva pur chiedendo di “individuare strumenti e fondi che consentano di adattare le previsioni alla realtà italiana”.

Inoltre la direttiva prevede di bandire gli impianti di riscaldamento alimentati da fonti fossili per tutti gli edifici nuovi o ristrutturati, già dalla data di recepimento della direttiva stessa. Tuttavia, sono fatti salvi gli impianti ibridi e quelli che possono utilizzare anche energie rinnovabili. In pratica, questa formulazione lascia le porte aperte alle installazioni di caldaie a gas certificate per bruciare sia gas fossile sia, in futuro, idrogeno. Ciascuno Stato membro dovrebbe stabilire le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi, tramite i piani nazionali di ristrutturazione.

4. Altre iniziative

Dal 2016 l'UE ha via via rivisto i criteri per teleriscaldamento e teleraffrescamento efficienti, aumentando l'uso di energia da fonti rinnovabili, nonché per la cogenerazione ad alta efficienza.

Nell'ottobre 2020, nell'ambito del Green Deal Europeo e per sollecitare la ripresa post pandemia, la Commissione ha pubblicato una nuova **strategia** intesa a stimolare le ristrutturazioni e intitolata «Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: investire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita» che, perseguendo il doppio obiettivo di risparmi energetici e di crescita economica, si prefigge lo scopo di almeno raddoppiare il tasso annuale di ristrutturazione energetica nei prossimi dieci anni. L'iniziativa «Ondata di ristrutturazioni» identifica 3 aree di interesse:

- Affrontare la povertà energetica e gli edifici con le peggiori prestazioni, con 34 milioni di europei che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente le loro case,
- Edifici pubblici e infrastrutture sociali,
- Decarbonizzazione del riscaldamento e del raffreddamento,

La strategia si basa sulle misure concordate nell'ambito del pacchetto «Energia pulita per tutti gli europei», in particolare l'obbligo per ogni paese dell'UE di pubblicare una strategia di ristrutturazione edilizia a lungo termine e gli aspetti legati al settore edilizio dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC) di ciascuno Stato membro.

A tutto ciò si affiancano altre iniziative come il New European Bauhaus lanciato nell'ottobre 2020 dalla Commissione, che fornisce un forum in cui gli europei possono riunirsi per condividere idee sull'architettura rispettosa del clima nonché la ricerca e l'innovazione in questo campo, con i **programmi di Horizon**, come

a. l' iniziativa BUILD UP , un portale per condividere le conoscenze su come rendere gli edifici più efficienti dal punto di vista energetico;

b. l' iniziativa BUILD UP Skills , che mira ad aumentare il numero di professionisti dell'edilizia qualificati in tutta Europa che possono eseguire ristrutturazioni edilizie che offrono elevate prestazioni energetiche e costruire nuovi edifici a energia quasi zero;

c. il progetto 4RinEU, che mira a fornire nuovi strumenti e strategie per favorire la ristrutturazione su larga scala degli edifici esistenti e promuovere l'uso di energie rinnovabili (vedi “ Migliorie per la casa per il pianeta ”).