



**LEGAMBIENTE**



**CNA  
PPC**

CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI ARCHITETTI  
PIANIFICATORI  
PAESAGGISTI  
E CONSERVATORI

## **Efficienza energetica in edilizia: dalle promesse ai cantieri**

Le scelte per la riqualificazione energetica e statica del patrimonio edilizio italiano

La direttiva europea 2012/27 sull'efficienza energetica, i fondi strutturali 2014-2020 e la sfida (a rischio) per l'edilizia e le città italiane



Novembre 2013

### **Premessa**

La crisi che sta vivendo il settore delle costruzioni in Italia non è solo drammatica in termini di numeri e di storie – oltre 600mila posti di lavoro persi secondo l'Ance e 12mila imprese chiuse - ma anche lo specchio di un Paese che in questi anni ha preferito rinviare i problemi e rinunciato a innovare. La sfida che oggi abbiamo di fronte è difficile e complessa, quanto lo può essere mettere mano alla riqualificazione di un patrimonio enorme, con problemi di vetustà e degrado, in un territorio fragile. Ma è una strada obbligata e tanto più importante perché solo ridefinendo il profilo del settore delle costruzioni nei prossimi anni sarà possibile ritornare a creare lavoro in edilizia e dare risposta ai problemi delle famiglie (spesa energetica, accesso a case a prezzi accessibili, rischio sismico e progressivo degrado, ecc.) e a quelli di periferie senza spazi pubblici degni di questo nome, dove si ha paura e si fatica ogni giorno nel traffico automobilistico e dove si devono

recuperare enormi ritardi nell'accesso alle reti, sia quelle digitali che quelle di recupero e gestione di acque e rifiuti, indispensabili nelle città contemporanee.

Per uscire da una situazione così difficile, dentro una crisi economica che dura da 6 anni, occorre fare della riqualificazione statica e energetica del patrimonio il centro degli interventi dei prossimi anni. In questo documento sono stati individuate proposte per cogliere questa sfida senza eludere i profondi cambiamenti che si dovranno apportare nel settore delle costruzioni. **La nostra convinzione è che abbiamo di fronte importanti opportunità, ma che occorra cambiare approccio e cogliere fino in fondo le sfide proposte dalla strategia europea in materia di energia e clima.**

In particolare sono due i riferimenti a cui guardare rispetto a questi temi: **la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020** che vuole spingere l'innovazione energetica nelle città, e **le Direttive 2012/27 e 2010/31** che hanno fissato la visione e poi le scelte da intraprendere per fare dell'efficienza energetica la chiave per una riqualificazione diffusa e ambiziosa del patrimonio edilizio.

**Tutto bene? Assolutamente no, e bisogna essere molto chiari nel dirlo. Il Paese è del tutto impreparato a cogliere le opportunità che si aprono dentro lo scenario di innovazione proposto a livello europeo.** La prima ragione può apparire incredibile, ma è di confusione di responsabilità rispetto a chi si debba occupare di efficienza energetica tra Ministero delle infrastrutture, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente. In questi anni nessuno se ne è occupato sul serio (come dimostrano le tante procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea per ritardi e inadempienze rispetto alle direttive su prestazioni energetiche e certificazione degli edifici). Ancora oggi, con il Governo Letta, non si sta seriamente considerando il problema o almeno individuando una cabina di regia per coordinare obiettivi e lavoro. Esemplare è che mentre negli altri Paesi europei il recepimento della Direttiva europea sull'efficienza è al centro del confronto tra i diversi attori del settore delle costruzioni e energetico, dei Ministeri e degli Enti Locali da noi neanche è stato avviato ancora il confronto sul Piano che il Governo entro Aprile 2014 dovrebbe mandare a Bruxelles. Il rischio è che qualcuno nei Ministeri consideri il Piano come uno dei tanti adempimenti richiesti dall'Europa e da presentare per poi velocemente dimenticarsi di quanto scritto, come è avvenuto in questi anni per altri strumenti approvati e poi abbandonati nei cassetti. La miopia politica di questa visione non può essere accettata da un settore, come l'edilizia, in profonda crisi e che non può permettersi di perdere un treno di opportunità come quello che può aprirsi se si tengono assieme gli indirizzi della direttiva con le risorse della programmazione comunitaria 2014-2020. Anche qui non è accettabile che la discussione sui fondi europei tra Governo e Regioni sia in questo momento concentrata unicamente su dove i soldi debbano essere gestiti ma non sul cosa si vuole muovere. Senza capire che essendo una parte consistente di questi destinati alle politiche su energia e clima, e a quelle per le smart city, occorre cambiare approccio e soprattutto interventi rispetto al passato. Anche qui, è un problema di responsabilità e quindi di creazione di un luogo dove si coordinino gli obiettivi e gli interventi per muovere le risorse da destinare per l'efficientamento energetico del patrimonio edilizio. Sul dove, sul cosa e sul come innescare questo cambiamento nelle forme di intervento nelle città italiane occorre aprire quanto prima un confronto pubblico e trasparente.

Noi pensiamo che questa occasione non possa essere sprecata. **Il nostro obiettivo è di costruire un'alleanza di tutti i soggetti sociali e imprenditoriali, politici e associativi, che vogliono puntare a fare della riqualificazione energetica e statica del patrimonio edilizio la leva per uscire dalla crisi, creando lavoro e opportunità nelle città italiane.** Attraverso la chiave dell'efficienza energetica possiamo affrontare i problemi di degrado di milioni di edifici costruiti senza alcuna valutazione di tipo sismico e con materiali oggi del tutto inadeguati. E i fondi strutturali possono diventare la leva di questo cambiamento per individuare e poi rendere possibile la realizzazione di

interventi precisi. E' importante sottolineare come sia notevole la differenza tra la prossima stagione di fondi europei e quella che sta terminando, tralasciando tutti i problemi di spreco di risorse e ritardi nella spesa. Con la nuova programmazione 2014-2020, se non si adotta una strategia chiara per l'energia e il clima, se non si individuano obiettivi e procedure chiare per gli interventi co-finanziabili nelle città è quasi certo che un enorme occasione verrà sprecata. Ed invece abbiamo bisogno di affrontare, con nuovi obiettivi e risorse, i tre grandi rischi del territorio italiano - quello statico degli edifici e quello sismico e idrogeologico del territorio - con una visione e una strategia che li tenga assieme. Per riuscire finalmente a smetterla di inseguire emergenze sprecando risorse pubbliche per riparare i danni e spostando gli investimenti su prevenzione, manutenzione, innovazione. Oggi il settore delle costruzioni può essere il volano della ripresa economica e queste sfide sono pienamente nell'interesse di un Paese come l'Italia, dei suoi cittadini e del sistema di imprese. Possono infatti aprire strade nuove capaci di tenere assieme obiettivi di innovazione e di sicurezza, puntando sulla formazione di nuove professionalità, nella ricerca e nell'innovazione dei materiali. Il Piano per l'efficienza energetica che l'Italia dovrà presentare a Bruxelles non deve essere un libro dei sogni ma uno strumento che permetta di guidare le modifiche normative e le proposte capaci di aprire finalmente i cantieri per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati esistenti in Italia, per la gestione efficiente degli impianti energetici e delle smart grid, per la manutenzione del territorio. **Sulla base delle risorse previste nell'ambito del nuovo quadro finanziario comunitario per l'Italia, considerando i vincoli per la destinazione a interventi in materia di energia e clima e i cofinanziamenti, le risorse che si possono mobilitare per l'efficienza energetica sono pari ad almeno 7 miliardi di Euro.** Risorse che possono diventare un volano per la riqualificazione urbana, edilizia, territoriale e per questo serve una strategia con interventi precisi e che abbia al centro la questione del lavoro. Come diversi studi hanno dimostrato ogni Euro investito in riqualificazione energetica del patrimonio edilizio ne produce quattro di vantaggi pubblici tra economia, lavoro, fiscalità che mette in moto oltre ai vantaggi indiretti legati a minore inquinamento e quindi salute dei cittadini. **Scegliendo questa strada è possibile in poco tempo creare almeno 600 mila nuovi posti di lavoro a regime perché legati alla riqualificazione e manutenzione di un enorme patrimonio,** che possono arrivare a circa 1 milione considerando tutto l'indotto della filiera delle costruzioni.

## **Le scelte per realizzare un cambio di scenario nella riqualificazione delle città e del patrimonio edilizio**

Occorre cambiare profondamente le forme di intervento nel territorio e nelle città italiane per rendere possibile la riqualificazione energetica e sismica attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie e nazionali. **Il primo cambiamento riguarda la creazione di una struttura nazionale** (la si chiami come si vuole: unità, agenda, task forse...) **che si occupi di coordinare gli interventi di riqualificazione delle aree urbane e metropolitane.** Una struttura nazionale è infatti indispensabile per avere una regia rispetto alla programmazione e ai finanziamenti europei in materia di efficienza energetica, smart city, occupazione e formazione (Fse) - per cui è **indispensabile un PON Città -**, per integrare dentro queste scelte le politiche nazionali per la mobilità e la casa, e per individuare i criteri per selezionare le priorità e gli interventi di riqualificazione edilizia e urbana da finanziare. **Il secondo cambiamento riguarda il passaggio dalle promesse ai veri e propri cantieri. Se si vuole fare dei fondi europei una leva di cofinanziamento occorre individuare con chiarezza quali categorie di interventi proposti da parte di Enti pubblici e operatori privati possono beneficiare dei contributi e quali nuovi strumenti si vogliono introdurre.** La direttiva 2012/27 individua un piano che dovrà fare da indirizzo e propone diversi strumenti, ma ora sta ai diversi Paesi muoversi. Quelle che seguono sono a nostro avviso le scelte fondamentali che in Italia occorre compiere per spingere l'efficienza energetica e la riqualificazione urbana.

## **1 una strategia per la riqualificazione energetica e statica del patrimonio edilizio pubblico**

Con la direttiva 2012/27/UE l'efficienza energetica realizza un salto di qualità nelle politiche europee. Gli obiettivi e gli strumenti di intervento e di verifica previsti non consentono più di rinviare o eludere per i Paesi membri di dotarsi di una precisa strategia in particolare per quanto riguarda il miglioramento delle prestazioni del parco edilizio. Entro il 30 Aprile 2014 il Governo italiano dovrà inviare a Bruxelles una "strategia a lungo termine per mobilitare investimenti nella ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati" Nel quadro dei piani d'azione nazionali per l'efficienza energetica. Insieme alla strategia ogni Stato dovrà individuare un obiettivo nazionale per l'efficienza energetica al 2020 e nell'ambito di questa affrontare precisi aspetti che riguardano oltre all'edilizia (dove disporre un'analisi del parco immobiliare nazionale, politiche mirate per le ristrutturazioni e per le decisioni di investimento, stime dei risultati e dei benefici degli interventi) anche le aziende di distribuzione dell'energia, gli impianti di generazione di energia termica e i sistemi di teleriscaldamento, i contatori individuali per tutti gli usi energetici domestici.

In particolare per il patrimonio edilizio pubblico si stabilisce che dal gennaio 2014 ogni anno sia ristrutturati almeno il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà del governo centrale per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica della direttiva 2010/31 con l'obiettivo di svolgere "un ruolo esemplare degli edifici degli Enti pubblici". Gli Stati dovranno incoraggiare gli Enti pubblici, Regionali e locali e gli organismi di diritto pubblico a adottare un piano ambientale che contenga obiettivi e azioni di risparmio energetico e di efficienza del patrimonio edilizio, nonché sistemi di gestione dell'energia e audit, per ricorrere nel caso anche all'affidamento a società di servizi energetici.

Il cambiamento rispetto alla situazione diffusa negli Enti Pubblici italiani di gestione del patrimonio edilizio è enorme. Per riuscirci occorre mettere in moto le pubbliche amministrazioni in due direzioni. La prima è che **ogni Ministero e poi Regione, Comune, Provincia, ente Pubblico organizzi una ricognizione del patrimonio edilizio, realizzando audit energetico e campagne termografiche per individuare priorità di riqualificazione e obiettivi di intervento**. La seconda direzione di cambiamento è quella che riguarda la gestione termica e energetica degli edifici, per capire come rendere più efficiente la gestione e ridurre consumi e spesa. La Direttiva prevede (all'articolo 5, comma 7) che si possa ricorrere a società di servizi energetici e a contratti di rendimento energetico per finanziare le ristrutturazioni. Tra gli strumenti che la Direttiva propone (articolo 8) vi sono proprio gli audit energetici con l'obiettivo che gli Stati promuovano la disponibilità per tutti i clienti finali di informazioni energetiche di elevata qualità, svolti da esperti indipendenti, proprio per capire le problematiche degli edifici e le possibilità di intervento. Del resto che sia un interesse pubblico intervenire qui lo raccontano studi e ricerche. È stata stimata da Consip in più di 5 miliardi di euro la spesa annua per il consumo energetico del patrimonio edilizio pubblico distribuito su tutto il territorio nazionale. Se il tema del risparmio energetico ha visto in questi anni crescere l'attenzione da parte di Enti pubblici e operatori non vi sono dubbi che gli interventi fino a oggi realizzati siano del tutto inadeguati rispetto alle possibilità di intervento. Per queste ragioni gli obiettivi e gli obblighi previsti dalla direttiva per la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico devono diventare una opportunità per trovare una forma più efficace di intervento e di utilizzo delle risorse comunitarie, nazionali, regionali e degli Enti locali.

Proprio l'articolazione delle responsabilità e delle proprietà degli immobili deve portare a individuare una procedura per il cofinanziamento degli interventi pubblici legata a chiari obiettivi e generare condizioni di vantaggio per gli investimenti. In particolare devono essere tre i cardini di questa procedura di selezione degli interventi cofinanziabili:

**-introdurre un criterio prestazionale per selezionare gli interventi.** E' indispensabile stabilire che potranno beneficiare delle risorse non interventi "generici" ma solo le riqualificazioni capaci di realizzare e certificare il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, evidenziando il salto di classe realizzato. In questo modo per i progetti proposti dai Ministeri, dalle Regioni, dagli Enti Locali si possono comprendere i risultati in termini di consumi energetici e di costi/benefici, in modo da spingere interventi che non si limitano alla gestione degli impianti energetici, ma che invece coinvolgono mura perimetrali e che considerano nel bilancio anche i risparmi nella gestione successiva alla realizzazione degli interventi.

**-escludere dal patto di stabilità gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio** in tutti i casi in cui è dimostrata la riduzione complessiva di spesa di gestione realizzata grazie agli interventi e la fattibilità tecnica e finanziaria dell'intervento. Agli Enti Locali deve essere data la possibilità di realizzare questi interventi direttamente, o attraverso Esco, in tutti i casi in cui è dimostrato il vantaggio economico attraverso la riduzione complessiva di spesa realizzata grazie agli interventi e la fattibilità tecnica e finanziaria dell'intervento.

**-introdurre un fondo nazionale di finanziamento e di garanzia per gli interventi di riqualificazione energetica** di edifici pubblici e privati. La Direttiva 2012/27 prevede all'articolo 20 che gli Stati agevolino l'istituzione di strumenti finanziari per realizzare misure di miglioramento dell'efficienza energetica. Gli stati possono individuare specifici provvedimenti per garantire il fondo e usare le entrate derivanti dalle assegnazioni annuali di emissioni di Gas a effetto serra per migliorare la prestazione energetica degli edifici (in nota all'articolo 20, comma 7, si cita esplicitamente la decisione 406/2009/CE). Uno dei problemi più rilevanti in questo momento in Italia riguarda infatti l'accesso al credito, che in edilizia sconta difficoltà ancora maggiori proprio per interventi complessi come quelli che riguardano il patrimonio edilizio. In Germania attraverso i finanziamenti a tassi agevolati della Banca pubblica KfW (una sorta di Cassa depositi e prestiti nata per la ricostruzione tedesca) nel 2012 sono stati mobilitati per l'efficienza in edilizia 12,7 miliardi di dollari, muovendo investimenti per 35 miliardi. In Italia **la creazione di un fondo vincolato per interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato, con il coinvolgimento della Cassa e Depositi e prestiti**, risulta fondamentale per aiutare interventi da parte di Esco che altrimenti hanno difficoltà a vincolarsi con i proprietari degli immobili su determinate prestazioni energetiche e con le imprese delle costruzioni per il pagamento dei costi degli interventi.

Proprio per affrontare i problemi legati al patto di stabilità e alla possibilità di accesso al fondo serve una struttura nazionale per coordinare questi interventi che individui i criteri di verifica della fattibilità e intervenga per risolvere eventuali problemi.

## **2 Certezze per la certificazione energetica e la sicurezza sismica e statica degli edifici**

Il tema delle regole che riguardano l'efficienza energetica è oggi fondamentale per dare certezza agli investimenti, agli attori della filiera delle costruzioni e soprattutto ai cittadini. Non è più accettabile che una famiglia debba investire i risparmi di una vita in abitazioni di cui non conosce ne ha alcuna certezza rispetto alla sicurezza statica o ai consumi energetici.

Oggi in particolare **per la certificazione energetica delle abitazioni regole serie, semplici, coerenti** sono strategiche per migliorare le prestazioni degli edifici, garantendo i cittadini. Certezze indispensabili che devono riguardare i controlli e le sanzioni, le prestazioni degli involucri e degli impianti, la garanzia di certificatori preparati e indipendenti. Del resto oggi è forte la domanda di una regia nazionale per recuperare i ritardi nel recepimento delle Direttive e per superare una situazione a macchia di leopardo rispetto alla legislazione regionale sulle prestazioni energetiche degli edifici e il contributo delle fonti rinnovabili. Al momento nel nostro Paese il problema di chi

deve effettuare i controlli e di come questi debbano essere svolti è uno dei nodi più critici. E' fondamentale istituire sistemi di controllo indipendente su tutti gli Attestati di Prestazione Energetica rilasciati, uniformando quanto previsto dalle singole Regioni dove sono presenti casi completamente diversi fra loro. Solo nelle due Province Autonome di Bolzano e Trento i controlli della certificazione riguardano tutti gli edifici e vengono effettuati nelle fasi di progettazione, cantiere e realizzazione degli edifici proprio per garantire che non ci siano irregolarità. In Lombardia è previsto che i controlli vengano effettuati sulla totalità degli edifici ma soltanto nella fase finale del processo di costruzione. In Emilia-Romagna è prevista la verifica di solo il 5% degli edifici, in Toscana il 4%, in Piemonte e Puglia a campione, fino ad arrivare alla gran parte delle Regioni dove non è nemmeno chiaro chi debba effettuare le verifiche, su quante certificazioni ed in quali fasi del processo di costruzione. Stesso discorso sulle sanzioni in caso di infrazioni, per cui ogni Regione nel corso degli anni ha fissato regole autonome creando al tempo stesso una eterogeneità enorme. In alcune situazioni le ammende riguardano i casi in cui i costruttori degli immobili non consegnano la certificazione energetica al proprietario e quando il certificatore rilascia un attestato non veritiero o dichiara un falso impedimento tecnico. Oppure, come in Toscana, non è prevista alcuna sanzione economica ma in caso di mancata presenza dell'attestato il fabbricato viene inserito nella classe energetica più bassa, una scelta sbagliata perché non spinge ad avere delle certificazioni chiare e certe, ed al tempo stesso rischia di sfalsare la condizione reale degli edifici non certificati. Gli operatori del settore chiedono trasparenza e semplicità, ma soprattutto certezze per capire in quale direzione ci si sta incamminando. Certezze che dovranno valere sia per i nuovi edifici che dovranno nei prossimi anni muoversi verso l'obbligo di essere a consumi "near zero energy" come prevede la Direttiva 2010/31 dal 2019 per gli edifici pubblici e dal 2021 per quelli privati. Per spingere questa direzione di innovazione occorre per gli edifici di nuova costruzione stabilire da subito un obbligo minimo di Classe A per tutti i nuovi interventi. Questo obiettivo, oggi a portata di mano da un punto di vista economico e tecnico, permetterebbe di preparare il settore delle costruzioni alla scadenza del 1° gennaio 2021. E permetterebbe alle famiglie di azzerare sostanzialmente le bollette, anche grazie al contributo delle fonti rinnovabili ai fabbisogni elettrici e termici già previsto dalle Direttive. In parallelo, ma forse ancora più importante, nuove certezze servono per spingere la riqualificazione degli edifici esistenti. La sfida è infatti ora di muovere una diffusa riqualificazione energetica capace di centrare precisi target di riduzione dei consumi, ma anche di adeguamento delle abitazioni alle nuove domande delle famiglie, a un miglioramento del comfort, della sicurezza statica. La ragione della importanza di una certificazione energetica "seria" è anche perché permette di ripensare gli strumenti di incentivo, per premiare l'effettivo risultato raggiunto in termini di consumi, attraverso la verifica della classe energetica di appartenenza delle abitazioni. Per avere la lungimiranza di migliorare progressivamente la situazione del parco edifici esistente, come ha scelto di fare la Gran Bretagna, dove dal 2018 sarà vietato vendere o affittare edifici con classe energetica inferiore alla classe E, dando così un preciso riferimento e orientando la manutenzione verso precisi obiettivi strategici.

Continuiamo ad assistere a troppe tragedie senza responsabili, a crolli e sciagure per edifici costruiti male, in luoghi insicuri, senza avere nessuna speranza che qualcosa cambierà in futuro. Questa situazione va superata stabilendo **l'obbligo di dotarsi di un libretto antisismico per tutti gli edifici esistenti**. Il settore delle costruzioni ha infatti la responsabilità di dare certezze alle paure dei cittadini dei rischi legati ai problemi statici degli edifici. Non è accettabile che dopo venti anni che si parla di questo provvedimento, la contrarietà di alcune lobby per ragioni economiche lasci i cittadini in una situazione di incertezza rispetto all'edificio dove vivono. Il Fascicolo del Fabbricato deve rappresentare la carta di identità delle strutture, permettendo così di conoscere il grado effettivo di affidabilità e sicurezza degli edifici in termini di vulnerabilità sismica e rispetto ai rischi idrogeologici dell'area. Non e' più tempo di guerre sul libretto del fabbricato, del quale si parla da anni, perché troppo urgente e dare certezze agli interventi nel settore e monitorare le condizioni del parco edilizio per migliorarne le classi energetiche e adeguarlo da un punto di vista statico. Il fascicolo dovrà contenere informazioni di tipo identificativo, progettuale, strutturale, impiantistico

dell'edificio, su cui registrare le modifiche apportate rispetto alla configurazione originaria, con particolare riferimento alle componenti statiche, funzionali ed impiantistiche. La produzione del fascicolo del fabbricato, debitamente aggiornato, dovrà diventare il presupposto del rilascio di autorizzazioni o certificazioni di competenza comunale relative all'intero fabbricato od a singole parti dello stesso.

Certificazione energetica dell'abitazione e libretto antisismico dell'edificio sono una condizione imprescindibile per cambiare e innovare il settore delle costruzioni, creando importanti opportunità di lavoro nella manutenzione e riqualificazione. Per aiutare questa prospettiva occorre introdurre detrazioni fiscali per coprire parte delle spese di redazione del libretto antisismico e della certificazione energetica, oltre che per la messa in sicurezza statica e il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici.

### **3 rendere strutturali gli incentivi per l'efficienza energetica in edilizia**

Negli ultimi quindici anni la politica delle detrazioni fiscali ha rappresentato uno straordinario volano per il settore delle costruzioni spingendo la manutenzione del patrimonio edilizio, interventi di efficienza energetica e facendo emergere una parte del lavoro nero. A partire dal 1998 attraverso le detrazioni fiscali (36-41-50%) sugli interventi di ristrutturazione edilizia sono stati effettuati complessivamente interventi su oltre 5,5 milioni di abitazioni. Nel 2007 sono state introdotte detrazioni per gli interventi di efficienza di energetica (55-65%) che hanno mosso oltre 1,6 milioni di interventi (sostituzione infissi, caldaie, pannelli solari termici, pompe di calore e in piccola parte anche le strutture opache verticali e orizzontali). Secondo le stime del Cresme, nel decennio 2000-2009 il 58,8 % degli alloggi ha subito opere di manutenzione straordinaria, il 70 % delle quali ha compreso lavori sugli impianti (corrispondente al 41,2 % del totale degli alloggi). Dal 1997, anno dopo anno, in ogni Legge di bilancio si è riproposto il balletto di voci sulla proroga o meno per altri 12 mesi di questi provvedimenti. Il Governo ha appena stabilito una proroga per tutto il 2014 e poi di riduzioni per entrambe queste forme di incentivo. Se si vuole sul serio puntare sulla riqualificazione del patrimonio edilizio occorre dare certezze a questa prospettiva.

In primo luogo occorre **rendere permanenti le detrazioni fiscali per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli edifici**. Offrendo non solo un orizzonte temporale serio, almeno 4-5 anni per poi verificare i risultati, ma poi rimodulare gli incentivi per premiare i contributi apportati dai diversi interventi e dalle tecnologie in termini di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO<sub>2</sub>. In questo modo si possono premiare gli interventi edilizi sulle pareti e le tecnologie più efficienti e meno costose e a beneficiarne sarebbero le famiglie in termini di riduzione delle bollette. La ragione della importanza di una certificazione energetica "seria" è proprio qui, perché attraverso la verifica della prestazione e della Classe dell'edificio è possibile verificare e premiare l'effettivo risultato raggiunto in termini di consumi. Perché se l'obiettivo è la riduzione dei consumi energetici, la direzione da prendere è quella di incentivare gli interventi capaci di realizzare uno scatto di classe di appartenenza (ad esempio passando dalla E alla C, dalla D alla B o alla C, e per chi raggiunge la A) in appartamenti o complessi immobiliari.

In secondo luogo **occorre allargare gli incentivi in maniera permanente al consolidamento antisismico degli edifici**. Questa strada intrapresa a partire dal 2013 con la possibilità di detrarre le spese sostenute per gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica sulle parti strutturali degli edifici è lungimirante e efficace, e va esattamente nella direzione di dare una prospettiva al grande tema del rischio nel nostro Paese. Anche qui, occorre dare certezza per i prossimi anni a questi interventi di poter beneficiare degli incentivi e di legarli anche alla redazione del Libretto antisismico dell'edificio. Non solo, sarà

importante che a beneficiare di questi incentivi siano tutti gli edifici, sia residenziale che non, e non solo quelli ricadenti nelle zone sismiche di pericolosità maggiore. Per quelle aree occorreranno specifiche politiche per spingere gli interventi e trovare altre forme di finanziamento qualora le detrazioni fiscali siano di difficile utilizzo (ad esempio in proprietà frazionate con famiglie senza reddito da detrarre, in edifici di proprietà pubblica o di cooperative, ecc.).

Infine occorre reintrodurre un sistema di incentivi in conto energia per la **sostituzione di coperture in amianto con tetti fotovoltaici**. La cancellazione di questo incentivo ha infatti tolto a famiglie e imprese una speranza fondamentale di rimuovere dai tetti una fibra letale e il cui utilizzo è vietato dal 1992. Ripristinare l'incentivo è fondamentale perché sono in attesa di bonifica circa 50mila edifici pubblici e privati e 100 milioni di metri quadrati strutture in cemento-amianto, a cui vanno aggiunti 600mila metri cubi di amianto friabile.

#### **4 Un nuovo incentivo per la riqualificazione degli edifici condominiali**

Per innescare una profonda riqualificazione delle periferie italiane occorre creare opportunità per interventi che oggi sono costosi e complicati, e che invece devono diventare semplici nella fattibilità amministrativa, e creare così opportunità imprenditoriali anche attraverso i vantaggi nelle forme di gestione degli impianti energetici in modo da contribuire attraverso i risparmi prodotti al finanziamento degli interventi. Non possiamo infatti nascondere che senza nuove politiche sarà sostanzialmente impossibile affrontare le vere emergenze del patrimonio edilizio italiano. In particolare la situazione degli edifici di più rilevante consistenza, ossia quella parte del patrimonio edilizio con più abitazioni e piani, proprietà frammentate e con gestione condominiale, dove abitano 20 milioni di persone. Per la riqualificazione di questi edifici le politiche esistenti risultano in adeguate, le detrazioni fiscali in ambito condominiale sono di difficilissima applicazione.

E' necessario un nuovo sistema di incentivo per la riqualificazione energetica che consenta di ridurre i consumi negli edifici condominiali e dove molto spesso i consumi energetici sono più alti della già elevata media nazionale, in particolare se costruiti dopo gli anni '50. Uno strumento che si applichi allo specifico di questa forma di proprietà e gestione immobiliare, se si vuole offrire una possibilità reale di riduzione della spesa energetica alle famiglie e, al contempo, aggredire la parte più consistente dei consumi energetici che provengono dall'edilizia.

La direttiva prevede all'articolo 7 che ciascuno Stato debba istituire un regime nazionale obbligatorio di efficienza energetica, che garantisca il coinvolgimento dei distributori di energia e delle società di vendita nel raggiungimento degli obiettivi cumulativi di risparmio. Sono diverse le proposte e gli impegni previsti dalla Direttiva, ma in questo caso l'Italia può utilizzare uno strumento già in vigore, ossia il sistema dei Titoli di efficienza energetica (TEE), da adeguare alle nuove indicazioni e da ampliare come campo degli interventi finanziabili proprio al settore edilizio. Questo sistema è interessante perché basato su un meccanismo di mercato (è finanziato attraverso mercato di titoli legati agli obiettivi di risparmio che devono essere raggiunti dalle imprese di distribuzione di energia elettrica e gas che abbiano connessi alla propria rete di distribuzione più di 50mila clienti finali) e perché prende in considerazione il reale risparmio ottenuto. Il problema è che ha fallito nel promuovere interventi sugli edifici da parte di ESCO perché prevede dei contributi molto bassi per interventi di riqualificazione che riguardano l'involucro privilegiano alcune singole tecnologie.

Legambiente propone di utilizzare il sistema dei titoli di efficienza energetica (TEE) per promuovere la riqualificazione degli edifici condominiali attraverso interventi da parte di ESCO in accordo con imprese di costruzione. Per ogni intervento si dovrebbero considerare i valori derivanti

dalla certificazione energetica delle abitazioni prima e dopo l'intervento, rendendo evidenti così i risultati quantitativi in termini di riduzione della domanda di energia.

Il riferimento a cui guardare è, in particolare, quello del "Green Deal" introdotto nel Regno Unito, che permette di realizzare interventi a costo zero per le famiglie, interamente ripagati con il risparmio ottenuto dai consumi. Legambiente ha elaborato una proposta in questa direzione che punta in particolare a spingere gli interventi edilizi che riguardano interi edifici proprio per migliorare l'isolamento termico, in modo da ridurre i fabbisogni energetici per riscaldamento e raffrescamento, e di muovere così la riqualificazione del patrimonio edilizio aiutando il settore a uscire dalla crisi. L'incentivo legherebbe i vantaggi economici/fiscali a un risparmio energetico reale, certificato (in modo da spingere il miglioramento delle prestazioni e garantire così un vantaggio alle famiglie), e valorizza il ruolo delle Esco, per riuscire a tenere assieme realizzazione degli interventi da parte di imprese di costruzione, certificazione dei risultati e successiva gestione degli impianti. In questo modo diventa possibile, tra l'altro, ipotizzare forme di finanziamento legate ai guadagni di gestione degli impianti. La proposta è di introdurre una nuova scheda nel sistema dei titoli di efficienza energetica (TEE) che si basi sui valori derivanti dalla certificazione energetica delle abitazioni di prima e dopo l'intervento e di riuscire a garantire una riduzione media del cinquanta per cento nei consumi delle abitazioni, certificata dal salto di classe energetica. A realizzare gli interventi sarebbero Esco, in accordo con imprese delle costruzioni, che si impegnano a garantire il raggiungimento dei risultati complessivi negli edifici di riduzione dei consumi energetici attraverso la certificazione energetica dei diversi alloggi coinvolti nell'operazione. La formula è quella di legare assieme costruzione e gestione degli impianti condominiali per il cofinanziamento degli interventi.

Sulla base di una simulazione effettuata su edifici condominiali a Milano, Roma e Bari il rientro medio attraverso gli incentivi varia in un *range* del 31-36%, a cui si aggiunge però il vantaggio legato al meccanismo delle ESCO e dunque alla possibilità di legare agli interventi dei contratti di gestione del riscaldamento condominiale per il cofinanziamento degli interventi. Gli inquilini beneficerebbero così, a costo zero e da subito, di una riduzione in bolletta e del migliore comfort estivo e invernale. E poi terminato il periodo di gestione legato all'investimento avrebbero una riduzione delle bollette per il riscaldamento pari a circa il 50% entro un massimo di 11 anni, per una cifra che varia dagli 800 e ai 1.300 euro l'anno. Tutto questo nell'ipotesi di intervento a costo zero per le famiglie, mentre nell'ipotesi di una partecipazione alla spesa ovviamente i tempi si ridurrebbero. Dai calcoli effettuati finora a livello nazionale, l'intervento su 200 mila alloggi all'anno (14 mila condomini circa) metterebbe in moto investimenti per 3 miliardi di euro, creando almeno 120 mila nuovi posti di lavoro per tutto il periodo 2014-2020.

## **5 nuovi strumenti di riqualificazione del patrimonio edilizio**

Occorre mettere mano alle regole di intervento in campo edilizio, così come alle forme di manutenzione e gestione se si vuole realizzare un cambiamento capace di garantire sicurezza e di ridurre i consumi energetici negli edifici italiani. La sfida più complicata e importante per la riqualificazione del patrimonio edilizio è infatti quella di creare le condizioni per interventi che riqualifichino edifici con più abitazioni pensati e realizzati senza alcuna attenzione a problemi energetici, oggi inadeguati rispetto alle stesse esigenze delle famiglie. Per riuscire a ripensarli attraverso obiettivi energetici ma per creare anche nuove opportunità per famiglie che hanno cambiato numero dei componenti e necessità.

In particolare l'obiettivo è di realizzare interventi di retrofit che permettano di ridefinire le strutture perimetrali per raggiungere determinate prestazioni energetico, ma che permettano anche di innovare completamente la gestione energetica attraverso interventi sugli impianti e di schermatura solare, di installazione di impianti da fonti rinnovabili, fino ad arrivare a rendere possibili modifiche che migliorano la vivibilità degli spazi privati e condominiali (creazione di terrazzi con obiettivi di

schermatura solare e di ridefinizione delle disposizioni interne, installazione di ascensori e corpi scala a norma di Legge, interventi di ripermabilizzazione degli spazi liberi e di creazione di tetti verdi, ecc.). Se in questa direzione stanno andando le sperimentazioni più interessanti sugli edifici residenziali nelle città europee, in Italia realizzare questi interventi è difficilissimo per un quadro di regole sulla riqualificazione in edilizia oramai datato - le categorie furono individuate dalla Legge 457/1978 (manutenzione ordinaria, straordinaria, ristrutturazione edilizia) senza un'attenzione ai temi energetici. Tra i limiti di Legge e piani urbanistici che non considerano questi interventi (e quindi di fatto li vietano) occorre affrontare queste sfide se si vuole dare una speranza di miglioramento delle condizioni di vivibilità dentro edifici dove, per ragioni statiche, urbanistiche e di opportunità, la demolizione e ricostruzione o la semplice manutenzione sono strade non percorribili.

Obiettivo è di creare le condizioni tecniche e economiche per rendere vantaggiosi interventi che possono consentire di migliorare le prestazioni delle abitazioni e di garantire risparmi energetici quantificabili e verificabili per le famiglie, oltre che di consolidamento antisismico. Per questo occorre **introdurre una nuova categoria di intervento per indirizzare gli interventi di riqualificazione energetica e statica del patrimonio edilizio**. Una categoria che possa beneficiare di vantaggi in termini di organizzazione di spazi e volumi a fronte di obiettivi da raggiungere in termini di adeguamento alle prestazioni energetiche previste dalle direttive europee e di consolidamento antisismico ai sensi delle normative vigenti. Per quanto riguarda gli obiettivi energetici, attraverso gli interventi, si dovrà migliorare la classe energetica di appartenenza delle abitazioni per ridurre del 50% i consumi o raggiungere come minimo la Classe B di certificazione con interventi che riguardino in particolare l'isolamento delle strutture perimetrali. Condizione per gli interventi è che si rispettino le distanze minime tra edifici previste dal codice civile e le altezze previste dai piani urbanistici. Primo passo è l'introduzione nella normativa nazionale di questa categoria di intervento perché poi i Comuni definiscano criteri per permetterne una realizzazione che migliori la qualità edilizia e la vivibilità nei quartieri. Questo tipo di approccio attraverso Linee guida e indirizzi è fondamentale da parte dei Comuni anche rispetto alla modifica avvenuta recentemente dell'obbligo di rispettare la sagoma negli interventi di demolizione e ricostruzioni.

## **6 da periferie a ecoquartieri: efficienza energetica e interventi di rigenerazione urbana**

Abbiamo di fronte una grande opportunità: affrontare i problemi delle periferie italiane con una visione che tenga assieme aspetti edilizi e urbanistici, ambientali e di innovazione, ma che sia capace di stare dentro le politiche europee e le risorse previste per l'energia e il clima, le smart city nell'ambito della programmazione 2014-2020. Possiamo infatti rimettere al centro dell'attenzione le aree degradate dentro la città, ossia quelle con complessi edilizi da ripensare, demolire e ricostruire per migliorare le prestazioni sismiche e energetiche, per creare dei quartieri finalmente degni di questi nomi con spazi pubblici ospitali, ricchi di attività e identità e per questo sicuri. Ma non è facile né scontato che si vada in questa direzione, occorrono infatti nuove idee e un cambio radicale nelle politiche di intervento.

In primo luogo in termini di obiettivi, per affrontare i nuovi problemi delle periferie e ripensare completamente le nostre città. Occorrono ambizioni alte per spingere una rigenerazione che deve essere a bilancio zero di consumo di suolo, che deve puntare a ridurre drasticamente i consumi energetici - attraverso un approccio innovativo alla riqualificazione del patrimonio edilizio e alla gestione delle reti termiche e elettriche - a raggiungere precisi obiettivi di qualità e sostenibilità sia sociale che economica che ambientale (gestione innovativa delle risorse idriche, dei materiali, dei rifiuti, ecc.). Non ci si deve accontentare dentro questa sfida, ma proprio perché si interviene nel

cuore della città occorrono procedure di informazione e partecipazione dei cittadini, si devono utilizzare ovunque possibile i concorsi di progettazione per elevare la qualità, come le gare pubbliche per la selezione degli operatori, oltre a una grande trasparenza delle procedure per garantire il raggiungimento degli obiettivi pubblici e il consenso dei cittadini.

In secondo luogo in termini di forme di intervento nelle aree urbane. Bisogna puntare a trasformare le tante aree degradate nelle nostre città (periferie ma anche centro storici abbandonati) in Ecoquartieri attraverso una procedura finalmente innovativa di intervento per la riqualificazione urbanistica come tassello fondamentale per fermare il consumo di suolo. Dobbiamo chiudere per sempre la fase della programmazione speciale (quella degli anni novanta dei Pru e dei Prusst, e quella più recente del Piano città) che non ha raggiunto risultati soddisfacenti per passare finalmente a interventi che si muovano dentro procedure ordinarie, che siano capaci di innovare le forme di intervento ma dentro strategie urbane coerenti. Perché è in questi ambiti che occorre in particolare convogliare le risorse europee per l'efficienza energetica, l'adattamento climatico (e quindi occuparsi anche di gestione e recupero delle risorse idriche), le smart grid e quelle nazionali per l'edilizia residenziale pubblica, la mobilità sostenibile, la riqualificazione urbana. Dove il ruolo del livello nazionale deve cambiare nella forma di coordinamento e spinta all'innovazione e di contributo in termini di risorse e indirizzo strategico. E dove i Comuni non devono inseguire procedure estemporanee ma individuare gli ambiti da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana nei proprio strumenti di pianificazione e lavorare dentro un quadro di regole e di collaborazione tra le diverse istituzioni.

Nella nostra visione degli Ecoquartieri c'è la chiara consapevolezza di quanto intervenire nelle città sia oggi difficilissimo in Italia, per la complessità delle procedure, la proprietà frammentata, e i costi degli interventi, e sono qui le ragioni del gap che nel nostro Paese scontano questo tipo di interventi rispetto ad altre città europee. E' qui che oggi c'è bisogno di semplificazione, oltre che di condizioni chiare di vantaggio per gli imprenditori che intendono investire. Per questi motivi è necessaria una regia nazionale, in modo da individuare gli obiettivi e coordinare gli interventi. Ma altrettanto necessaria è una modifica normativa che renda possibili questo tipo di trasformazioni complesse, attraverso una procedura che permetta di individuare chiaramente gli obiettivi pubblici che si debbono raggiungere - in termini di prestazioni energetiche, di uso e consumo delle risorse naturali, di accessibilità sul trasporto pubblico, pedonale e ciclabile, di social housing - ma anche i vantaggi fiscali possibili all'interno degli ambiti (tassazione sugli immobili e sui passaggi di proprietà ridotta, riduzione di costo di costruzione e imposte di registro) e nelle procedure di attuazione urbanistica semplificata (perequazione all'interno dell'ambito con la cessione gratuita delle aree e delle opere pubbliche previste).