

Audizione sul DDL 1676/S

Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali

presso la Commissione Ambiente del Senato della Repubblica

Roma, 12 gennaio 2015

Premessa

Il Disegno di Legge in materia di ambiente per promuovere la green economy contiene importanti disposizioni da valutarsi positivamente sotto molteplici profili, in quanto finalizzate a migliorare il complesso delle norme ambientali, assicurando la semplificazione di alcuni adempimenti e soprattutto il coordinamento di alcune disposizioni.

Le misure contenute nel provvedimento in esame sembrano infatti proiettate a promuovere una strategia ed una politica di sviluppo sostenibile, nella consapevolezza che la sfida ambientale rappresenta in realtà un'opportunità di crescita per il Paese.

Fatte queste premesse e prima di entrare nel merito dei singoli contenuti del disegno di legge, mi preme manifestarVi la grande preoccupazione che da tempo è avvertita nel settore industriale che rappresento e quindi da parte delle imprese edili.

Mi riferisco, in particolare, all'ipertrofia normativa che da diversi anni caratterizza la materia ambientale. Solo negli ultimi dieci mesi, ossia da quando questo disegno di legge ha iniziato il suo iter parlamentare, abbiamo avuto quattro decreti legge e altrettante leggi di conversione, due comunicati stampa che anticipavano i contenuti di provvedimenti normativi e diversi decreti ministeriali, tutti interventi "spot", destinati a risolvere, chiarire, a volte correggere, ma che di fatto hanno solo creato nuove incertezze e grande confusione tra gli operatori del settore.

Quello che manca è una visione organica strategica che prenda in considerazione le tematiche ambientali in una prospettiva di più ampio respiro, una riforma che dia certezza nel diritto, nelle procedure, negli adempimenti, nei tempi e negli oneri.

Insomma un quadro di regole chiare e soprattutto stabili nel tempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento per imprese e pubblica amministrazione.

Questo dovrebbe essere il principale obiettivo di un disegno di legge come quello di cui oggi stiamo discutendo, questo è quello di cui oggi più che mai operatori pubblici e privati hanno bisogno!

Considerazioni generali

L'Ance è consapevole che il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale imposti dalle nuove norme UE rappresenta per il settore edile un momento di riflessione irrinunciabile.

In questo senso, particolare interesse per il settore dei lavori pubblici assumono le disposizioni introdotte **relative al ricorso agli appalti verdi**.

Nel merito, si può in tal sede ricordare che il termine appalti verdi o **Green Public Procurement** indica l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa degli appalti pubblici.

L'Unione Europea ha inteso dare impulso a questo importante cambiamento, già nella Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 2001 (Comunicazione n. 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti") e nelle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce (recepite in Italia con il Dlgs n. 163 del 12 aprile 2006, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), ove si prende posizione a favore della possibilità di **integrare considerazioni ambientali nelle procedure di appalto**.

Forte attenzione ai profili ambientali e sociali è riservata ed implementata dalla **nuova normativa UE in materia di appalti pubblici**, di recente adozione.

Le nuove direttive appalti, (direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori c.d. ordinari e direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto nei settori c.d. speciali, pubblicate in GUCE il 28 marzo 2014) implementano, infatti, in vari momenti della procedura d'appalto, l'utilizzo di elementi legati alla sostenibilità ambientale.

Inoltre l'Italia ha adottato un Piano d'azione nazionale sul **GPP** con decreto del Ministero dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare dell'11 aprile 2008 (revisionato con Dm del 10 aprile 2013), che prevede l'adozione di 'Criteri ambientali minimi' (Cam) per numerose categorie di prodotto.

Per altro, i Cam Edilizia per le opere pubbliche, attualmente in corso di predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente, evidenziano numerosi aspetti discutibili sia in termini di metodo sia di contenuti che ci si augura possano essere rivisti nella stesura definitiva.

Nell'ambito dei Cam è fatto richiamo alla questione dell'utilizzo dei materiali provenienti da processi di recupero per i quali la problematica, al di là delle indicazioni generali di legge, va affrontata, per le opere pubbliche, in modo compiuto soprattutto dal punto di vista progettuale/tecnico, nonché dei capitolati.

Poiché l'appaltatore è responsabile del risultato finale dell'opera è evidente che l'utilizzo di materiali derivanti da processi di recupero non può che essere espressamente e preliminarmente autorizzato dalla stazione appaltante già in sede di capitolato e quindi di offerta.

La disponibilità di prodotti certificati derivanti da processi di recupero costituisce, quindi, elemento essenziale per attivare un simile processo.

Questa problematica era stata dapprima affrontata con la legge 448/01 art. 52 comma 56, poi con il DM 203/03 e successivamente con la Circolare MATT 15 luglio 2005, n. 5205 UL che aveva individuato le caratteristiche per l'iscrizione dei prodotti al Repertorio per il riciclaggio in modo tale da poter dare una risposta alla disposizione che prevedeva l'utilizzo in un'ampia percentuale di materiali riciclati.

Il presente disegno di legge deve rappresentare l'occasione per assicurare un maggiore coordinamento sulla materia in termini di pratica attuazione e aggiornando, previa consultazione con le organizzazioni di categoria degli operatori, le previsioni contenute nei bandi di gara, stabilendo espressamente in tali sedi il ricorso a tali materiali riciclati. Solo in questo modo si potrà dare un reale impulso ad una economia veramente "green".

Contenuti del DL e osservazioni Ance

Articolo 10

Con particolare riferimento ai contenuti del DDL, si osserva che l'articolo 10, al comma 1, apporta modifiche all'**articolo 75 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163**, prevedendo una **riduzione del 30% dell'importo della garanzia (e del suo eventuale rinnovo)**, per gli **operatori economici in possesso di registrazione EMAS**, ai sensi del regolamento Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 n. 1221/2009, e una **riduzione del 20% sempre dell'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo per gli operatori in possesso di certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En ISO 14001**.

Il comma 2 dell'articolo 10, inoltre, introduce modifiche all'**articolo 83 del Codice dei contratti pubblici, in materia di offerta economicamente più vantaggiosa**; in particolare:

- al comma 1, lettera f), dell'articolo 83, si prevede che, nell'elaborazione del criterio di valutazione dell'offerta relativo al costo di utilizzazione e manutenzione, si debbano tenere in considerazione i "consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione".

- al comma 1, con la lettera f-bis), si inserisce tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda.
- al comma 2, viene disposto l'obbligo, per l'amministrazione, di prevedere nel bando il metodo di valutazione dei costi del ciclo di vita; metodo che deve soddisfare le seguenti condizioni:
 - basarsi su criteri oggettivamente verificabili e non discriminatori;
 - essere accessibile a tutti i concorrenti;
 - basarsi su dati che possono essere forniti dagli operatori economici con un ragionevole sforzo.

Articolo 11

L'articolo 11 stabilisce che, per l'assegnazione di **contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale**, nella formulazione delle graduatorie costituiscono elemento di preferenza il possesso di **registrazione EMAS**, da parte delle organizzazioni pubbliche e private interessate e la richiesta di contributi per l'ottenimento del marchio di qualità ecologica Ecolabel in relazione a prodotti e servizi. Tale disposizione troverà applicazione prioritaria per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei nel periodo di programmazione 2014-2020.

OSSERVAZIONI Articoli 10 e 11

Riguardo alle modifiche introdotte all'articolo 75 del decreto legislativo n. 163/2006, si segnala che **solo una minoranza di imprese possiede la certificazione ISO 14001**, mentre **le imprese riconducibili al settore "ingegneria civile", registrate in Europa con Regolamento EMAS, risultano essere 19** su un totale di 1.515. Peraltro non si ha evidenza che tra queste 19 ci siano imprese di costruzione.

Pertanto, tale beneficio della riduzione della garanzia rischia di essere utilizzabile da un ridottissimo numero di imprese, solo quelle poche in possesso della certificazione ISO 14001.

Analoga considerazione può svolgersi **sull'articolo 11** del DDL, in merito all'assegnazione di una priorità nelle graduatorie per l'assegnazione di contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale, in primis nell'ambito dei fondi strutturali nel periodo 2014-2020, alle imprese in possesso di registrazione EMAS. Se si intende conferire carattere premiale a una certificazione di sostenibilità ambientale, la sola registrazione EMAS risulta insufficiente a tal fine per quanto concerne le imprese di costruzione.

Tornando all'articolo 10 del DDL, in relazione all'introduzione del metodo di **valutazione dei costi basato sul ciclo di vita** dei prodotti, è opportuno sottolineare che **tale approccio, auspicabile**

senz'altro in linea di principio, presenta difficoltà di applicazione stante la mancanza di un quadro chiaro e definito di norme che definiscano criteri e metodi di valutazione.

Ad oggi, infatti, l'ente europeo di normazione (CEN) deve ancora predisporre la normativa per la valutazione della sostenibilità (ambientale, sociale ed economica) delle costruzioni.

Per quanto riguarda i costi esterni ambientali, invece, il quadro normativo risulta non ancora essere in grado di fornire alle stazioni appaltanti i giusti criteri cui attenersi nella stima dei costi di ciclo vita.

Inoltre, tali metodologie risultano introdotte nell'ambito delle nuove direttive comunitarie in materia di appalto (2014/24/UE e 2014/23/UE) da recepirsi entro i prossimi due anni.

Risulterebbe, quindi, **più opportuno disciplinare le nuove metodologie di valutazione dei costi nell'ambito dei testi di recepimento degli atti comunitari**, ovvero prevedere la piena operatività di tale disposizione dopo 24 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Articolo 12

L'articolo 12 del DDL contempla, poi, l'introduzione, nel Codice dei contratti pubblici, **di un nuovo articolo (68 bis) concernente l'applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi**.

Al comma 2, è previsto, inoltre, che l'obbligo di applicazione dei criteri ambientali minimi **si applichi per almeno il 50% del valore delle gare d'appalto** in relazione ad ulteriori categorie di prodotti o servizi oggetto dei decreti ministeriali (acquisto di carta per copia o carta grafica, ristorazione collettiva e derrate alimentari, nonché affidamento di servizio di pulizia e fornitura di prodotti per l'igiene). Infine, al comma 4, tale obbligo **viene esteso anche alle forniture di beni e servizi ed agli affidamenti di lavori oggetto di ulteriori decreti ministeriali di adozione dei relativi criteri ambientali minimi (tra cui rientreranno presto anche quelli riguardanti l'edilizia)**.

OSSERVAZIONI Articolo 12

Per altro, i Cam Edilizia per le opere pubbliche, attualmente in corso di predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente, evidenziano numerosi aspetti discutibili sia in termini di metodo sia di contenuti che ci si augura possano essere rivisti nella stesura definitiva.

Nell'ambito dei Cam è fatto richiamo alla questione dell'utilizzo dei materiali provenienti da processi di recupero per i quali la problematica, al di là delle indicazioni generali di legge, va affrontata, per le opere pubbliche, in modo compiuto soprattutto dal punto di vista progettuale/tecnico, nonché dei capitolati.

Poiché l'appaltatore è responsabile del risultato finale dell'opera è evidente che l'utilizzo di materiali derivanti da processi di recupero non può che essere espressamente e preliminarmente autorizzato dalla stazione appaltante già in sede di capitolato e quindi di offerta.

Articolo 15

L'articolo 15 del DDL, intervenendo nel corpo del decreto legislativo 152/2006, **prevede**, tra l'altro, la prossima definizione di **incentivi a favore di attività imprenditoriali di commercializzazione di aggregati riciclati** marcati CE e definiti secondo le norme UNI EN 13242:2013 e UNI EN 1260:2013.

Lo stesso articolo prevede che, nelle gare d'appalto per l'incremento dell'efficienza energetica delle scuole e comunque per la loro ristrutturazione o costruzione, **deve essere previsto l'impiego di materiali e soluzioni progettuali idonei al raggiungimento dei valori** indicati per i descrittori acustici dalla norma UNI 11367:2010. Nei bandi di gara dovranno essere previsti **punteggi premianti per i prodotti contenenti materiali post consumo** (questo vale anche per la realizzazione di pavimentazioni stradali e barriere acustiche).

OSSERVAZIONI Articolo 15

Relativamente all'utilizzo di **materiali post consumo**, gli incentivi previsti per la commercializzazione di aggregati riciclati **andrebbero estesi anche alle attività imprenditoriali che li utilizzano**.

Per quanto riguarda le gare d'appalto per l'incremento dell'efficienza energetica delle scuole e comunque per la loro ristrutturazione o costruzione, **è corretta la previsione dell'adozione di soluzioni progettuali** idonee al raggiungimento dei valori indicati per i descrittori acustici dalla norma UNI 11367:2010, ma non anche quella dell'impiego di materiali idonei allo stesso fine.

Infatti, solo la corretta individuazione di soluzioni progettuali rende possibile il raggiungimento dei valori indicati nella norma Uni; il generico utilizzo di materiali con caratteristiche di isolamento acustico di per sé non permette il conseguimento dei requisiti acustici richiesti.

Articolo 56

L'articolo 56 del DDL contiene una **delega al Governo** ad adottare, entro 24 mesi, uno o più decreti legislativi per il **riordino dei provvedimenti normativi vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico** prodotto dalle sorgenti sonore fisse e mobili, definite dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro sull'inquinamento acustico).

La delega è finalizzata ad assicurare la completa armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico con la direttiva 2002/49/CE, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, e con la direttiva 2000/14/CE, relativa all'emissione acustica ambientale delle macchine e attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

I suddetti decreti legislativi di riordino saranno improntati a principi e criteri quali, tra gli altri, la **semplificazione delle procedure autorizzative in materia di requisiti acustici passivi degli edifici**.

OSSERVAZIONI Articolo 56

La previsione di un **riordino e semplificazione** delle disposizioni legislative in materia di **requisiti acustici passivi degli edifici** è sentita dall'Ance come una **necessità improrogabile**.

Ad oggi, **la normativa applicabile in materia è infatti quella costituita dal DPCM 5 dicembre 1997**, in cui sono stabiliti i livelli di prestazione acustica dei nuovi edifici; provvedimento che però **contiene diverse imprecisioni ed errori, oltre a non prevedere alcuna indicazione di tolleranza rispetto ai valori misurati ad opera terminata (è, quello della tolleranza di misura, un concetto insito in qualsiasi opera di ingegneria, non solo in ambito edile)**.

Occorre qui aggiungere che, contrariamente alle previsioni della legge "quadro" n. 447 del 1995, accanto al suddetto DPCM **non è mai stato emanato il decreto contenente i criteri di progettazione, esecuzione e ristrutturazione delle costruzioni** finalizzati al raggiungimento dei requisiti acustici stabiliti dal DPCM. In ultimo, ma non in ordine di importanza, va anche detto che i valori limite all'epoca fissati erano decisamente più performanti di quanto la regola dell'arte non permettesse.

Effetto di questa serie di concause è stata una sostanziale disapplicazione del DPCM del 1997, e il **diffondersi di contenziosi talvolta meramente capziosi** (ovvero finalizzati ad un semplice ristoro economico anche in mancanza di un reale disagio acustico percepito dagli utilizzatori degli edifici).

Per questi motivi **si auspica che il riordino della normativa** si accompagni a una sostanziale revisione e semplificazione delle disposizioni, avendo riguardo non solo alle nuove costruzioni, per le quali i valori limite fissati dalla norma UNI 11367:2010 potrebbero costituire un valido riferimento, ma anche alle costruzioni esistenti, con l'obiettivo specifico di trovare un'adeguata soluzione al dilagare del contenzioso giudiziario già menzionato.

Infine, si osserva che l'articolo 56 del DDL in esame contiene disposizioni identiche a quelle dell'articolo 19 della legge europea 2013-bis recentemente entrata in vigore; la sola differenza è la scadenza della delega al Governo per l'adozione dei provvedimenti di riordino della normativa: nella legge europea, 18 mesi; nel DDL Green Economy, 24 mesi.

*** **

In generale, e in aggiunta alle osservazioni già esposte, è bene sottolineare che, se si vuole promuovere misure di “green economy” e contenere l’uso eccessivo di risorse naturali, ci sono diversi aspetti, che riguardano il settore delle costruzioni, particolarmente rilevanti.

Si ricorda, infatti, che la “green economy” è da tempo al centro della strategia europea.

Il Pacchetto Clima-Energia 20-20-20, approvato nel 2008 dalla Commissione Europea, stabilisce i seguenti target al 2020:

- un aumento del 20% dell’efficienza energetica rispetto ai livelli previsti;
- una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990;
- una quota pari al 20% di energie rinnovabili sul totale.

Obiettivi per i quali è necessario uno sforzo congiunto di tutti i settori economici, a partire da quelli più energivori. Tra questi, uno dei più rilevanti in termini di consumi energetici e materie prime è il settore edile.

Circa un terzo delle emissioni totali di anidride carbonica in Europa è infatti imputabile al consumo di energia per usi civili, quindi riguarda i comparti residenziale e terziario.

L’Unione Europea ha sempre riconosciuto l’importanza del settore delle costruzioni per il successo di quella che si può definire la “Terza Rivoluzione Industriale”; ovvero il ruolo strategico ed economico che, in virtù delle grandi potenzialità di efficienza energetica, il settore edile può svolgere come strumento per il perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile.

Per questo, la Commissione Europea ha destinato all’edilizia un ruolo centrale, sia nel documento “Strategia per lo sviluppo di un mercato sostenibile delle costruzioni”, sia individuando l’**edilizia sostenibile** come uno dei sei “lead market” del futuro, cioè i mercati con grandi potenzialità di sviluppo, insieme ad altri due mercati di stretta connessione con il settore edile, quali sono le **energie rinnovabili** e il **riutilizzo dei materiali**.

La Green Economy è infatti una formidabile opportunità di crescita economica e di sviluppo dell’occupazione, soprattutto giovanile, per la quale occorre migliorare l’offerta di programmi formativi, anticipando le future necessità di competenze del mercato del lavoro e gettando le basi per una maggiore mobilità dei lavoratori all’interno del mercato europeo.

Il contributo del settore edile è stato poi rimarcato in molti altri documenti della Commissione Europea, che evidenziano come una maggiore efficienza energetica negli edifici esistenti e nuovi è di importanza cruciale per la trasformazione del sistema energetico della UE con conseguenti benefici effetti in termini di contenimento dei costi e quindi di competitività economica, oltre naturalmente che di minore impatto sull’ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici.

Le potenzialità “green” del settore delle costruzioni in Italia

Le considerazioni finora svolte valgono a maggior ragione per il nostro Paese, che rappresenta il principale responsabile in Europa delle emissioni di anidride carbonica legate ai consumi nel comparto abitativo: 17,5% sul totale europeo, corrispondente a 96 milioni di tonnellate.

I consumi energetici che possono essere fatti risalire all’edilizia rappresentano circa il 36% di quelli totali, che solo apparentemente consiste in un dato positivo se raffrontato a una media europea prossima al 40%: in realtà la minore incidenza sul totale dei consumi energetici dei settori residenziale e terziario (principalmente afferenti al riscaldamento invernale) è solamente dovuta alla maggiore mitezza del clima, come confermano gli stessi dati rapportati ai gradi giorno invernali.

Tre sono gli ambiti in cui il settore edile può intervenire:

- nelle **nuove costruzioni**, in cui da una parte occorre muoversi nella direzione degli “edifici a energia quasi zero”, anche secondo quanto stabilito dalla Direttiva 2010/31/UE recentemente recepita nell’ordinamento italiano, dall’altra è necessario favorire l’utilizzo di materiali costruttivi il cui impatto sull’ambiente sia sempre più ridotto, anche attraverso la pratica del riciclo e il riuso dei materiali da costruzione e demolizione. In particolare, nelle opere infrastrutturali occorre adottare, laddove tecnicamente ed economicamente possibile, tecniche di progettazione che consentano **l’utilizzo di materiali/prodotti derivanti da processi di recupero**.
- nel **patrimonio edilizio esistente**, cui sono imputabili, per ragioni di vetustà ed obsolescenza, la gran parte dei consumi di energia, oltre a carenze funzionali come le barriere architettoniche e l’inadeguatezza alla normativa sismica, e che per questo deve essere oggetto di una vasta opera di ristrutturazione/ riqualificazione non solo energetica;
- nelle **città in senso lato**, perché la sfida della sostenibilità e dell’economia verde non può essere vinta con una visione “microscopica”, cioè legata alle singole realizzazioni, ma deve essere affrontata con una visione d’insieme, mirando ad efficientare non solo le case ma anche i centri urbani nel loro insieme, in senso non solo energetico ma anche funzionale, finalizzato cioè a migliorare la qualità e la sicurezza della vita dei cittadini (con riguardo a mobilità, servizi, ecc.).

In tutti questi ambiti, lo sforzo del settore delle costruzioni deve essere sostenuto da una strategia politica che metta a punto regole chiare e strumenti efficaci per facilitare e incentivare la riconversione “verde” dell’edilizia.

Le nuove costruzioni

Il D.L. n. 63/2013 di recepimento della Direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, ha introdotto nella legislazione italiana il concetto di **edificio a energia quasi zero**, con cui si intende "un edificio ad altissima prestazione energetica, con un fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo coperto in misura significativa da energia da fonti rinnovabili".

Il provvedimento ha inoltre stabilito l'obbligo di costruire edifici ad energia quasi zero a partire dal 31 dicembre 2020 (31 dicembre 2018 per quelli occupati o di proprietà degli enti pubblici).

Per agevolare la transizione dall'attuale regime volontario al futuro regime obbligatorio, occorre pensare a misure di sostegno quali incentivi economici e criteri premiali "verdi" sia nel settore privato sia negli appalti pubblici, oltre a **modelli contrattuali e finanziari innovativi** che pongano un'attenzione particolare alle realizzazioni caratterizzate dal miglior rapporto benefici/costi dal punto di vista della sostenibilità energetico-ambientale.

Per quanto concerne la produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare di quella elettrica, il decreto legislativo n. 28/2011 stabilisce, per gli impianti asserviti agli edifici, obblighi di produzione crescenti nel tempo in valore assoluto e non come quota dei consumi degli edifici stessi. Tale previsione di incremento, combinata con la prossima disciplina degli "edifici a energia quasi zero", implica che in futuro gli edifici si configureranno sempre più come "centrali" di produzione in un contesto di generazione diffusa sul territorio.

Per questo motivo, se non si rivedono i valori minimi di produzione imposti dal D.lgs 28/2011, occorre favorire l'uso di tale energia elettrica all'interno dello stesso edificio da parte di utenti differenti rispetto al soggetto che la produce. E' questo il caso dei condomini, in cui l'impianto condominiale potrebbe fornire l'energia elettrica prodotta e non autoconsumata anche ai condòmini in base alle esigenze del momento. Tale possibilità è però di fatto preclusa in base alle disposizioni del d.lgs 79/1999 riguardante le norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

Tali norme del 1999 non erano pensate per una situazione di produzione di energia elettrica diffusa sul territorio quale può essere quella dei piccoli impianti a servizio dei singoli edifici. Se si vuol dare un reale impulso all'utilizzo della preziosa energia prodotta da fonte rinnovabile è pertanto indispensabile rivedere la suddetta normativa.

All'efficienza energetica è collegato anche l'aspetto dell'utilizzo di materiali eco-compatibili, ovvero di materiali la cui produzione ha comportato un consumo limitato di energia e materie prime, ancor meglio se provenienti da processi di riciclo.

Nella duplice ottica energia/materie prime, occorre promuovere metodologie di valutazione del ciclo di vita differenziate sia dei prodotti componenti (i materiali utilizzati nei processi realizzativi), sia dei prodotti risultanti (il bene edilizio, ossia l'edificio). Tale valutazione comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita, e non solo quelli emergenti all'atto della costruzione, ovvero:

- i costi di produzione;
- i costi connessi all'utilizzo, quali il consumo di energia e altre risorse;
- i costi di manutenzione;
- i costi di fine vita, come i costi di demolizione/smaltimento;
- le esternalità ambientali, quali i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati ai cambiamenti climatici.

Infine, significativo per incentivare l'utilizzo di materiali riciclati è il già citato Green Public Procurement (GPP), o "appalti verdi", la cui implementazione nazionale è definita nel "Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione".

Tramite il GPP si può favorire il ricorso nella realizzazione di opere pubbliche ai materiali riciclati, come ad esempio gli aggregati provenienti da riciclo dei rifiuti da costruzione e demolizione (per i quali è fissato dall'UE un obiettivo di recupero al 2020 del 70% in termini di peso).

Ad oggi la normativa è carente su tale aspetto: i bandi di gara non favoriscono l'utilizzo di materiali riciclati, inoltre mancano ancora i criteri ambientali minimi per i lavori edili, nonché una cultura della progettazione "green" che è alla base di qualsiasi appalto verde.

PROPOSTE

- **Rivedere la normativa in materia di distribuzione dell'energia**, permettendo la distribuzione, da parte dell'impianto condominiale, dell'energia non consumata direttamente anche agli altri utenti dell'edificio.
- **Incentivare l'utilizzo di materiali provenienti da recupero di rifiuti da costruzione e demolizione.**
- Prevedere specifiche agevolazioni mirate a **favorire la formazione, la riqualificazione e l'aggiornamento professionale** degli operatori del settore edile con l'obiettivo di facilitare la transizione verso i cosiddetti "green jobs".

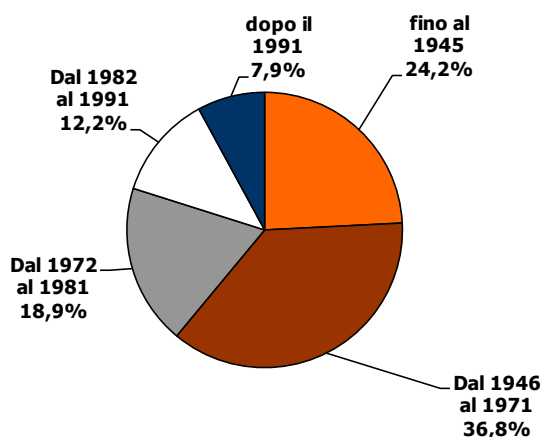
Il patrimonio edilizio esistente

Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni climalteranti, tra cui la stessa previsione di un aumento del numero complessivo degli "edifici a energia quasi zero", non è possibile prescindere dal fondamentale contributo che può pervenire dalla riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente.

Quasi il 70% degli edifici presenti sul territorio italiano è stato costruito prima del 1976, anno in cui venne emanata la prima norma sull'efficienza energetica nell'edilizia; mentre circa un quarto del totale non ha mai subito alcun intervento di riqualificazione energetica.

Il patrimonio residenziale esistente è stato in buona parte costruito negli anni della ricostruzione e del boom edilizio: su un totale di 27.268.880 abitazioni, il 55% circa sono state costruite tra il 1946 e il 1981.

ABITAZIONI IN EDIFICI AD USO ABITATIVO PER EPOCA DI COSTRUZIONE



Elaborazioni Ance su dati Istat- Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

Si tratta, prevalentemente, di abitazioni con più di 40 anni, soglia temporale oltre la quale si rendono indispensabili interventi di manutenzione, considerato anche che il fabbisogno medio degli edifici residenziali è pari a 180 kWh/mq all'anno, un valore circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le vigenti norme sull'efficienza energetica.

Tutto questo dimostra come la riqualificazione energetica, alla quale si deve affiancare quella strutturale (sismica), del nostro patrimonio immobiliare rappresenti la vera sfida del futuro.

Ad oggi sussistono alcuni ostacoli/difficoltà nello sviluppare attività di efficientamento energetico, sia nell'edilizia residenziale che nel terziario/industriale. Ostacoli individuabili principalmente nelle "carenze" dell'attività normativa.

Il quadro normativo si presenta frammentato e confuso, conseguenza anche della mal interpretata competenza concorrente del Titolo V della Costituzione per cui nel nostro Paese si è venuto a creare un sistema contraddittorio e diversificato, sia nei metodi di calcolo che nelle modalità di applicazione, tra le varie regioni.

Lo strumento della detrazione fiscale del 65%, introdotto dalla Legge Finanziaria 2007 in percentuale allora pari al 55%, ha avviato il processo di riqualificazione energetica in edilizia.

Fino al 2012, con la detrazione sono stati infatti realizzati circa 1 milione e 565 mila interventi di efficientamento energetico sugli edifici privati (in primis residenziali), per un ammontare totale di investimenti pari a circa 18 miliardi di euro.

Solo nel 2012, in piena crisi economica, sono stati portati in detrazione 265 mila interventi, che hanno permesso di mobilitare investimenti complessivi del valore di quasi 3 miliardi di euro.

Per quanto riguarda le tipologie di intervento maggiormente effettuate, facendo riferimento ai dati ENEA riferiti al 2012, il 64% del totale degli interventi che hanno beneficiato della detrazione (allora al 55%) rappresenta interventi di sostituzione degli infissi, il 24% coinvolge la sostituzione dell'impianto di climatizzazione invernale, il 9% l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria, mentre solo il 3% di tutte le pratiche inviate riguarda la coibentazione di strutture opache orizzontali e verticali.

L'analisi dell'Enea mostra una sorta di "mondo alla rovescia" rispetto alla situazione ideale, poiché alle sostituzioni degli infissi sono mediamente associati valori di risparmio energetico piuttosto modesti (circa 2,6 MWh/anno), alle sostituzioni degli impianti di climatizzazione invernale corrispondono valori di risparmio maggiori (circa 8,4 MWh/anno), mentre agli interventi di riqualificazione dell'involucro edilizio vengono associati valori medi di risparmio energetico molto significativi (compresi cioè tra 17 e 27 MWh/anno).

La detrazione fiscale ha quindi rappresentato un grande stimolo agli investimenti in efficienza energetica nel settore immobiliare, sebbene il mercato si sia orientato maggiormente verso tipologie di intervento sicuramente meno impegnative dal punto di vista tecnico, caratterizzate da un rapporto costi/benefici non ottimale.

Il legislatore ha previsto, nel D.L. n. 63/2013, che gli incentivi pubblici per l'efficienza energetica degli edifici siano concessi nel rispetto di requisiti di efficienza commisurati alla tipologia, al tipo di utilizzo e contesto in cui è inserito l'immobile, nonché all'entità dell'intervento, e ha inoltre previsto che entro la fine del 2015 siano definite misure ed incentivi selettivi di carattere strutturale finalizzati a favorire la realizzazione di interventi per il miglioramento, l'adeguamento antisismico e la messa in sicurezza degli edifici esistenti, nonché per l'incremento dell'efficienza idrica e del rendimento energetico degli stessi.

Per questo motivo sarebbe opportuno stabilizzare i bonus fiscali per le riqualificazioni energetiche nella misura del 65%, alla quale è stata innalzata la detrazione dal D.L. n. 63/2013, puntando contestualmente a migliorarne l'efficacia rispetto ai costi.

- **Programmare per il futuro la stabilizzazione della detrazione fiscale del 65% per le riqualificazioni energetiche**, rimodulandone l'entità in funzione della maggior efficacia dell'intervento.
- **Prevedere nuove misure di sostegno alle attività di efficientamento energetico degli edifici esistenti**, indirizzate a risolvere in particolar modo le situazioni "critiche" come quelle degli immobili in affitto o dei condomini, anche attraverso accordi cosiddetti "verdi" sul modello dei "Green Deal" introdotti in Regno Unito. Attraverso tali accordi, sottoscritti tra il proprietario dell'immobile e i soggetti abilitati che finanziano l'intervento, l'investimento sarebbe rimborsato e remunerato nel tempo attraverso le bollette dell'utente, a cui deve in ogni caso essere garantita una riduzione del costo se non l'invarianza (eguale spesa individuale, maggiore utilità collettiva).
- **Promuovere campagne di informazione e sensibilizzazione** sui benefici derivanti dal miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, indirizzate al pubblico, alle aziende e alla Pubblica Amministrazione.

Recuperare suolo attraverso le aree dismesse

Al di là delle singole previsioni, preme evidenziare come nel provvedimento in esame non sia in alcun modo trattato un aspetto particolarmente importante quale quello delle aree industriali dismesse o comunque nelle quali sono state svolte attività potenzialmente inquinanti (aree demaniali) che necessitano di interventi di bonifica per il loro utilizzo secondo le destinazioni urbanistiche assegnate dalla pianificazione.

Si tratta, infatti, di una problematica dalla quale un disegno di legge recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy non può prescindere, in quanto destinata ad assumere sempre maggiore rilevanza. Nove milioni di abitanti coinvolti e in media due siti inquinati per Comune!

Inoltre, la rifunzionalizzazione di queste aree rappresenta un'occasione importante se non essenziale in una logica di riqualificazione delle aree urbane e di andare nella direzione del consumo di suolo zero per il 2050.

In questi anni però il bilancio sulle bonifiche fatte sino ad ora appare davvero molto deludente, soprattutto se lo confrontiamo con quanto si è fatto in altri Paesi.

Le ragioni di questo ritardo sono molteplici, ma due sono gli ostacoli principali: il primo riguarda l'iter procedurale e amministrativo delle bonifiche, spesso troppo complesso, e il

secondo è la difficoltà per gli operatori di conoscere “prima” le norme che “poi” saranno applicate. Negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito ad un continuo susseguirsi di leggi e decreti, una vera e propria ipertrofia normativa che ha contribuito ad alimentare nuove incertezze e a rendere ancora più aleatorio il quadro di riferimento normativo.

Per quanto riguarda il primo ostacolo, lo scarso numero di bonifiche portate a compimento dimostra chiaramente l'inadeguatezza delle procedure del D.Lgs. 152/06, che non sono solo si sono rivelate complesse e farraginose, ma anche caratterizzate da tempistiche incerte e adempimenti tecnici, troppo spesso lasciati alla discrezionalità degli enti. Tutto ciò ha rappresentato fino a dora un vero e proprio disincentivo per l'avvio di simili operazioni sia per l'indeterminatezza dei costi che, come detto, dei tempi di attuazione. A ciò si sommano le problematiche interpretative che in alcuni casi sono sfociate in contenziosi giudiziari di incerta durata, dal risultato comunque oneroso.

E' necessario predisporre misure volte a dare certezza e a velocizzare tale processo senza comunque mettere in secondo piano gli aspetti della salute e della sicurezza pubblica.

Con riferimento, invece, al secondo ostacolo, è innegabile che la materia delle bonifiche, in generale, sia stata oggetto di numerose modifiche normative o iniziative parlamentari, finalizzate tutte, in linea di principio, ad introdurre semplificazioni e snellimenti procedurali, ma che di fatto hanno creato o rischiano di creare ancora nuove incertezze applicative.

Basti pensare che sulla questione nello scorso anno è intervenuto dapprima un decreto legge recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (d.l. 69/2013), un disegno di legge in materia di semplificazione all'esame del Senato della Repubblica, e solo quest'anno abbiamo avuto sulla materia ben due diversi decreti legge e un provvedimento “correttivo”, prima il 91 del 2014 e poi da ultimo il 133, il cd. “sblocca cantieri”, e infine il decreto 165 che di fatto ha annullato le modifiche apportate in sede di conversione in legge al decreto 133 .

La sensazione è che si proceda senza un disegno organico o comunque senza volere affrontare il problema nel suo complesso, ovvero senza neanche volere definire questioni “semplici” quali la perentorietà dei termini per le pubbliche amministrazioni (valga per tutti l'esempio del certificato di avvenuta bonifica), ovvero l'omogeneità dei test da effettuare (ad esempio se la bonifica riguarda un suolo e quindi la rispondenza alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione – CSC perché fare riferimento al test di cessione dei rifiuti?).

Tutto ciò, peraltro, è propedeutico alla riflessione in materia di consumo del suolo: dopotutto il territorio è la prima risorsa non riproducibile!

Si tratta, infatti, di un tema che ha assunto negli ultimi tempi un ruolo cruciale nell'agenda politica nazionale (sono stati presentati ben 17 progetti di legge) e regionale (molte regioni si sono attivate in tal senso) nonché presso l'opinione pubblica.

Al riguardo, l'Ance ha sempre sottolineato come tale questione debba essere affrontata in una logica per così dire di area vasta, al fine di individuare una strategia ad ampio raggio, ma soprattutto ha evidenziato la necessità di definire un quadro di regole certe, chiare, sostenibili, scandite da tempi certi e da un sistema di controlli razionale e razionalizzato!

PROPOSTE

- **predisporre un quadro delle regole chiaro, stabile nel tempo**, in grado di indirizzare le scelte degli amministratori locali e le attività dei privati;
- **individuare** misure volte a dare **certezza** e a **velocizzare** nel complesso tale processo, senza comunque mettere in secondo piano gli aspetti della salute e della tutela dell'ambiente;
- definire un **processo decisionale organico e coordinato** ben oltre lo sportello unico e la conferenza dei servizi che analizzi progetti, opere ed interventi nella loro complessità, in grado di contemperare tutti gli interessi e gli attori di volta in volta coinvolti;
- Fondamentale è il **raccordo tra la normativa prettamente ambientale e quella urbanistica** con il rischio poi che quello che va bene "ambientalmente" non vada poi bene "urbanisticamente"!

Opportunità da cogliere con l'utilizzo dei fondi strutturali europei e FSC

In base alle indicazioni comunitarie, i fondi strutturali europei del periodo 2014-2020 devono essere impiegati per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che attribuisce un ruolo centrale al settore dell'edilizia, in particolare nell'ambito del pacchetto clima-energia 20-20-20.

La programmazione dei fondi europei e nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ex-FAS) del periodo 2014-2020 (117 miliardi di euro disponibili di cui 62 provenienti dai programmi dei fondi strutturali europei e 55 dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione) rappresenta quindi una straordinaria occasione per dare impulso alla green economy nel nostro Paese.

Circa **6,3 miliardi di euro** del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) sarà destinato alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed in particolare all'efficienza energetica degli edifici. Per scelta del Governo, però, **le risorse saranno utilizzate esclusivamente per intervenire su edifici pubblici o edifici industriali e non interesseranno il patrimonio privato.**

Più in generale, nella nuova programmazione 2014-2020, le istituzioni europee attribuiscono carattere prioritario al tema delle **politiche urbane** ed in particolare al tema della **rigenerazione urbana.**

Alla luce dei programmi presentati alla Commissione Europea durante l'estate, però, **l'inserimento dello sviluppo urbano sostenibile tra gli assi prioritari della programmazione è vissuto come un mero adempimento burocratico** da parte delle Amministrazioni competenti (Ministeri, Regioni) e non vi è visione strategica sulla materia.

A livello nazionale, il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" rischia di rappresentare una nuova **occasione persa** per rilanciare le politiche urbane nel nostro Paese. L'esistenza del programma rischia inoltre di costituire l'alibi per non avviare ulteriori programmi nazionali e iniziative sul tema della riqualificazione delle città nei prossimi mesi/anni. Il programma, infatti, non presenta particolari elementi di innovazione rispetto al tema delle politiche urbane ed è stato invece costruito con un approccio "antico" alla questione delle città, basato su singoli e limitati progetti, non inseriti in una più ampia visione strategica nazionale.

Non è poi condivisibile la scelta di attribuire il ruolo di autorità urbana esclusivamente ai Comuni capoluogo e di concentrare l'intervento sul territorio dei comuni capoluogo, senza quindi interessare l'intero territorio metropolitano.

Infine, non è chiaro come sarà operato concretamente il raccordo con le misure di sviluppo urbano sostenibile contenute nei Programmi Operativi Regionali (POR). Da questo punto di vista, il rischio è quello di una frammentazione degli interventi senza visione strategica

Anche a livello regionale, l'opportunità dei fondi strutturali europei per la riqualificazione delle città rischia di essere un'occasione persa.

Su circa 30 miliardi di euro di finanziamenti del Fondo europeo di Sviluppo Regionale destinati alle Regioni, solo 2,3 miliardi di euro –pari all'8%– risultano destinati a strategie di sviluppo urbano sostenibile. Inoltre, quasi la metà delle Regioni -9 su 21 (NB: esistono due programmi in Trentino Alto Adige)- non ha previsto di adottare strategie di sviluppo urbano sostenibile.

Alle risorse dei fondi europei, si aggiungono poi quelle del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) che possono essere destinate a misure complementari, anche non comprese nella gamma di misure previste dai programmi dei fondi strutturali, a favore della riqualificazione urbana.

In questo contesto, l'Ance sottolinea la necessità di affrontare in modo organico il tema delle città, definendo visioni e strategie unitarie di intervento a livello territoriale, garantendo l'integrazione dei fondi ed evitando la frammentazione dei finanziamenti su una pluralità di

obiettivi. Per fare ciò è necessario cambiare approccio e ragionare in termini di fabbisogni e progetti di riqualificazione urbana sui quali fare confluire i finanziamenti disponibili.

PROPOSTE

- **Fare della green economy un elemento centrale dell'intervento sulle città nell'ambito della programmazione unitaria dei fondi strutturali europei e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) 2014-2020;**
- **Finanziare le misure proposte** (efficientamento energetico degli edifici, incentivi fiscali per la riqualificazione urbana, riqualificazione delle scuole, ecc...) **con le risorse della programmazione comunitaria;**
- **Inserire lo sviluppo urbano sostenibile come elemento centrale della programmazione unitaria dei fondi strutturali europei e del Fondo Sviluppo e Coesione.**