

LA SFIDA È LA RIQUALIFICAZIONE

di Leopoldo Freyrie*, Edoardo Zanchini**

Con sette miliardi di euro si può innescare un volano per **battere la crisi con la sostenibilità**



È la convinzione che siamo a un passaggio decisivo della grave crisi che sta attraversando il Paese, e in particolare il settore delle costruzioni, ad aver spinto Legambiente e il Consiglio Nazionale degli Architetti ad avviare un percorso di lavoro comune con iniziative e proposte. La sfida della riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio edilizio è infatti l'unico orizzonte in grado di far ripartire cantieri e quindi lavoro e di ridefinire il profilo del settore delle costruzioni nei prossimi anni in modo che sia capace di dare risposta ai problemi delle famiglie (spesa energetica, 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 occorre fare della rigenerazione edilizia e urbana il centro degli interventi dei prossimi anni. In un documento presentato di recente (Cnapp e Legambiente, *"Efficienza energetica in edilizia: dalle promesse ai cantieri"*, Novembre 2013) abbiamo indicato le nostre proposte per cogliere questa sfida senza eludere i profondi cambiamenti che si dovranno apportare nel settore delle costruzioni. In particolare sono due i riferimenti e le opportunità a cui guardare con attenzione: 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. Il problema che con grande chiarezza abbiamo messo sul tappeto è che il nostro Paese è del tutto impreparato a cogliere le opportunità che si apriranno dentro lo scenario di innovazione proposto a livello europeo. La prima ragione è la confusione di responsabilità rispetto a chi si debba occupare di efficienza energetica tra Ministero delle Infrastrutture, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Ambiente (come dimostrano le tante procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea per ritardi e inadempienze rispetto alle Direttive su prestazioni energetiche e certifica-



zione degli edifici). Esempiare 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 ed energetico, dei Ministeri e degli Enti locali, da noi non è ancora stato nemmeno avviato il confronto sul Piano che il Governo entro Aprile 2014 dovrebbe mandare a Bruxelles. Pensiamo che questa occasione non possa essere sprecata, perché 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. I fondi strutturali possono diventare la leva di questo cambiamento, possono consentire di individuare e poi realizzare interventi precisi. È però importante sottolineare come sia notevole la differenza tra la prossima stagione di fondi europei e quella che sta terminando. 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. E invece abbiamo bisogno di affrontare con urgenza e nuovi obiettivi, ma anche significative 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. Dobbiamo farlo per riuscire finalmente a smettere di inseguire emergenze sprecando risorse pubbliche per riparare i danni e in modo da spostare 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. Il Piano per l'efficienza energetica che l'Italia dovrà presentare a Bruxelles sarà utile se avrà la capacità di guidare le modifiche normative e le proposte in grado 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. È significativo sottolineare come, sulla base delle risorse previste nell'ambito del nuovo quadro finanziario comunitario per l'Italia e 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 siano pari ad almeno sette 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 e fiscalità che mette in moto, oltre ai vantaggi indiretti legati a minore inquinamento e quindi salute dei cittadini.

Cambio di scenario

Occorre cambiare profondamente le forme di intervento nel territorio e nelle città italiane per rendere possibile la riqualificazione energetica e antisismica attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie e nazionali. La prima questione da affrontare riguarda la necessità di creare una struttura di coordinamento nazionale per le aree urbane, indispensabile per avere una regia rispetto alla programmazione e ai finanziamenti europei in materia di efficienza energetica, smart city, occupazione e formazione (Fse), 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. Se si vuole fare dei fondi europei una leva di co-finanziamento occorrerà infatti individuare con chiarezza quali categorie di interventi proposti da parte di Enti pubblici e operatori privati potranno beneficiare dei contributi e quali nuovi strumenti si vorranno introdurre. La seconda questione da affrontare è la necessità di cambiare strategie e strumenti di interventi in edilizia se si vuole intraprendere questa direzione di innovazione. In questo caso ad aiutarci è la Direttiva 2012/27 che stabilisce che 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. In particolare per il patrimonio edilizio pubblico si stabilisce che dal Gennaio 2014 ogni anno sia ristrutturato 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 ad 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. Per riuscirci occorre mettere in moto le pubbliche amministrazioni: ogni Ministero e poi Regione, Comune, Provincia, Ente pubblico dovrà organizzare una ricognizione del patrimonio edilizio, realizzando audit energetici e campagne termografiche per individuare priorità di riqualificazione e obiettivi di intervento, per rendere più efficiente la gestione termica ed energetica e ridurre consumi e spesa. Il passaggio dalle idee ai cantieri presuppone alcune scelte precise. In primo luogo occorre introdurre un criterio prestazionale per selezionare gli interventi. È indispensabile stabilire che potranno beneficiare delle risorse non interventi "generici" ma solo 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. Si deve poi escludere dal patto di stabilità gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio in tutti i casi in cui è dimostrata la riduzione compless-

siva 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. Infine si deve introdurre un fondo nazionale di finanziamento e di garanzia per gli interventi di riqualificazione energetica di edifici pubblici e privati. 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. La creazione di un fondo vincolato per interventi di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato, con il coinvolgimento della Cassa 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.

Un secondo campo di interventi, indispensabile per spingere la riqualificazione edilizia e la sicurezza antisismica, riguarda le regole. Per chiarire e semplificare gli interventi, dare certezza ai diversi 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 i consumi energetici e di cui non ha alcuna certezza rispetto alla sicurezza statica. Oggi, per la riqualificazione energetica degli edifici, regole chiare sono fondamentali per migliorare le prestazioni garantendo i cittadini attraverso la certificazione. Sono precondizioni di legalità indispensabili e che devono riguardare i controlli e le sanzioni, le prestazioni degli involucri e degli impianti, la garanzia di certificatori preparati e indipendenti. Purtroppo nel nostro Paese il problema di chi deve effettuare i controlli e di come questi debbano essere svolti è uno dei nodi più critici. Occorre dare queste garanzie intanto 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. In particolare per spingere in 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. Un obiettivo oggi a portata di mano da un punto di vista economico e tecnico, che permetterebbe da un lato di preparare il settore delle costruzioni alla scadenza del 1° Gennaio 2021 e dall'altro consentirebbe alle famiglie di azzerare sostanzialmente le bollette, anche grazie al contributo delle fonti rinnovabili ai fabbisogni elettrici e termici già previsti dalle Direttive. In parallelo, e forse più importante, occorre spingere la riqualificazione degli edifici esistenti. La sfida è infatti 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. Non dobbiamo infatti affrontare solo la questione energetica, ma fermare le troppe tragedie senza responsabili, i crolli e le sciagure dovuti a edifici costruiti male, in luoghi insicuri. Questa situazione va superata stabilendo l'obbligo di dotarsi di un libretto antisismico per tutti gli edifici esistenti che 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 e 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 o a singole parti dello stesso, in modo da garantire che ogni intervento proceda nella direzione del consolidamento statico e della sicurezza antisismica.

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% e 50%) sugli interventi

di ristrutturazione edilizia sono stati effettuati complessivamente interventi su oltre 5,5 milioni di abitazioni. Se si vuole sul serio puntare sulla riqualificazione del patrimonio edilizio occorre dare certezze a questa prospettiva rendendo permanenti le detrazioni fiscali per gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e allargarla al consolidamento antisismico. Offrendo un orizzonte temporale di almeno 4-5 anni per poi verificare i risultati, ma anche rimodulando gli incentivi per premiare i contributi apportati dai diversi interventi e dalle tecnologie in termini di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di CO₂. 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 dell'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. Inoltre 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, il cui utilizzo è vietato dal 1992.

Per innescare una profonda riqualificazione delle periferie italiane occorre creare opportunità per interventi, come quelli negli edifici condominiali, 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. Sono necessari nuovi strumenti di incentivo per la riqualificazione energetica che consentano di ridurre i consumi negli edifici condominiali, dove molto spesso i consumi energetici sono più alti della già elevata media nazionale, in particolare se costruiti dopo gli anni Cinquanta. 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. In questa direzione si può utilizzare un sistema già in vigore nel nostro Paese, ossia quello 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. L'incentivo leggherebbe 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). A realizzare gli interventi sarebbero Esco, in accordo con imprese di costruzioni, che si impegnano a garantire il raggiungimento negli edifici dei risultati complessivi di riduzione dei consumi energetici attraverso la certificazione energetica dei diversi alloggi coinvolti nell'operazione e che guadagnerebbero dalla gestione degli impianti.

Riqualificazione diffusa

Occorre mettere mano alle regole di intervento in campo edilizio. 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. In particolare l'obiettivo che occorre perseguire è quello di realizzare

interventi di retrofit che permettano di ridefinire le strutture perimetrali per raggiungere determinate prestazioni energetiche, e che permettano anche di innovare completamente la gestione energetica (attraverso interventi sugli impianti, di schermatura solare, di installazione di impianti da fonti rinnovabili), fino ad arrivare a rendere possibili modifiche che migliorino 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.). 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 attenzione ai temi energetici. Tra i limiti di legge e gli strumenti urbanistico/edilizi che, non considerando questi interventi, di fatto li vietano, è evidente come occorra affrontare queste nuove 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. Dunque occorre introdurre una nuova categoria per indirizzare verso 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.

Attraverso la chiave dell'energia è possibile avviare un progetto di riqualificazione che abbia l'ambizione di aggredire i problemi delle periferie italiane con una visione che tenga assieme aspetti edilizi e urbanistici, ambientali e di innovazione, e che sia capace di cogliere le opportunità delle 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 ed energetiche, per creare quartieri finalmente degni di questo nome con spazi pubblici ospitali, ricchi di attività e identità e per questo sicuri. Per cambiare il destino delle periferie con una chiara consapevolezza di quanto intervenire nelle città è oggi difficilissimo in Italia, per la complessità delle procedure, la proprietà frammentata e i costi degli interventi, e capire come siano qui le ragioni del gap che nel nostro Paese scontano questo tipo di interventi rispetto ad altre città europee. È qui che oggi c'è bisogno di una regia nazionale, perché occorre individuare gli obiettivi e coordinare gli interventi, definire priorità e risorse. La regia serve anche a spingere 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 le condizioni di vantaggio possibili per gli imprenditori che intendono investire qui invece che nel consumo di suolo. E quindi sia fiscali (tassazione ridotta sugli immobili e sui passaggi di proprietà, riduzione di costo di costruzione e imposte di registro) che nelle procedure di attuazione urbanistica semplificata all'interno degli ambiti (perequazione all'interno dell'ambito con la cessione gratuita delle aree e delle opere pubbliche previste). Per usare le parole di Renzo Piano, è arrivato il momento di avviare un gigantesco progetto di rammendo delle periferie, perché è in queste città del futuro che si concentra l'energia umana e dove abbiamo più bisogno di idee per costruire luoghi per le persone, punti d'incontro, dove si condividano i valori e dove si celebri un rito che si chiama urbanità.

*Presidente Consiglio Nazionale Architetti

**Vicepresidente Legambiente