

Audizione sul DDL C/2093

(Disegno di legge collegato alla legge di stabilità recante disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di “green economy” e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali)

presso la Commissione Ambiente della Camera

Roma, 7 maggio 2014

Premessa

L'Ance è consapevole che il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale imposti dalle nuove norme UE rappresentano per il settore degli edili 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 (recepte 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 2014/24UE 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 lo scorso 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 del 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. Ad esempio si segnala la proposta che la demolizione di un edificio sia effettuata da un soggetto non solo tecnicamente esperto, ma anche in possesso delle autorizzazioni al recupero ed allo smaltimento dei materiali, circostanza questa che alla fine ridurrebbe a poche decine di imprese i soggetti abilitati in tutta Italia.

Nell'ambito dei criteri 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".

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

Le nuove direttive appalti, (direttiva 2014/24UE 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 lo scorso 28 marzo 2014) implementano, infatti, in vari momenti della procedura d'appalto, l'utilizzo di elementi legati alla sostenibilità ambientale.

*** **

Con particolare riferimento ai contenuti del DDL, si osserva che l'articolo 9, al comma 1, apporta modifiche all'articolo **75, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163**, prevedendo una riduzione **del 20% dell'importo della cauzione provvisoria, nonché di quella definitiva (e del suo eventuale rinnovo)**, per gli **operatori economici in possesso di registrazione Emas e di certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En ISO 14001**, ai sensi del regolamento Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 n. 1221/2009.

Il comma due dell'articolo 9, inoltre, introduce modifiche all'art. **83 del codice dei contratti pubblici in materia di offerta economicamente più vantaggiosa**; in particolare:

- al comma 1, lett f), 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 delle risorse naturali alle emissioni inquinanti nonché i costi complessivi inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera.
- 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.

L'articolo 10 dello schema di 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, con una formulazione poco chiara, che l'applicazione dei requisiti minimi di cui al predetto articolo 10, **si applichi anche per il 50% del valore dei lavori oggetto delle gare d'appalto** in relazione ad ulteriori categorie di prodotti o servizi oggetto dei decreti ministeriali definiti ai sensi del suddetto decreto ministeriale (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 3, tale obbligo **viene esteso anche (alle forniture di beni e servizi) ed agli affidamenti in lavori aventi ad oggetto le categorie indicate dal citato piano d'azione e successive modificazioni**, dal momento dell'adozione con decreto ministeriale dei relativi criteri ambientali minimi.

*** ** *

Ciò premesso, ad avviso di Ance, va osservato che il processo di integrazione dei nuovi criteri ambientali nell'ambito delle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione appare irreversibile, rientrando tra i principali obiettivi politici stabiliti in sede Comunitaria.

Quanto alle modifiche introdotte all'articolo 75 del codice dal DDL c.d. "green economy", si segnala che solo una minoranza di imprese possiede la certificazione ISO 14001, mentre le

imprese riconducibili al settore “ingegneria civile”, registrate con Regolamento Emas, risultano essere 19 su un totale di 1.515.

Pertanto, tale beneficio della riduzione della cauzione rischia di essere utilizzabile da un ridottissimo numero di imprese.

In relazione, poi, 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, piuttosto che in un provvedimento separato.

*** **

Ciò detto, 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.

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

- **Incentivare l'utilizzo di materiali provenienti da recupero di rifiuti da costruzione e demolizione.** A tal fine si potrebbe prevedere l'istituzione di sistemi incentivanti.
- **Dare impulso all'implementazione nazionale del Green Public Procurement,** completando il quadro regolamentare con riferimento al settore delle costruzioni.
- 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".

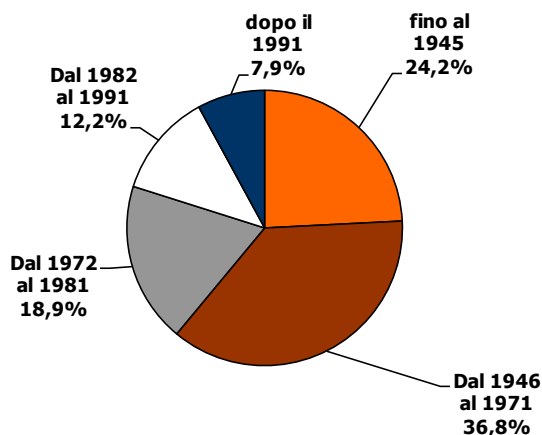
Il patrimonio edilizio esistente

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.

I decreti "Conto energia termico" e "Certificati bianchi" dello scorso anno sono certo una risposta importante ad alcune di queste criticità. Il Conto termico, in particolare, rappresenta una misura di interesse per il settore edile in quanto ha tra le sue finalità quella di completare il quadro delle

agevolazioni nei riguardi dei soggetti pubblici, che non possono accedere alle detrazioni del 36/50% e del 55/65%, oltre a introdurre incentivi per tecnologie ad oggi non ancora oggetto di politiche di sostegno.

Molto si può e si deve ancora fare, a partire dal rafforzamento della principale misura finora implementata: la detrazione fiscale per le riqualificazioni energetiche.

Lo strumento dell'incentivo fiscale del 55%, introdotto dalla Legge Finanziaria 2007 e oggi elevato al 65%, ha avviato il processo di riqualificazione energetica in edilizia.

Fino al 2011, con la detrazione sono stati infatti realizzati circa 1 milione e 300 mila interventi di efficientamento energetico sugli edifici privati (in primis residenziali), che hanno consentito di ottenere risparmi energetici complessivi per quasi 6.800 GWh/anno, interessando circa il 5% del patrimonio edilizio nazionale, per un ammontare totale di investimenti pari a circa 15,5 miliardi di euro.

Solo nel 2011, quando la crisi economica ha avuto un pesante aggravamento, sono stati portati in detrazione 280 mila interventi, che hanno permesso di mobilitare investimenti complessivi del valore di quasi 3 miliardi e mezzo 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.

La Legge di Stabilità 2014 ha previsto una proroga della detrazione per tutto il 2014 e una conferma anche per il 2015, seppure ridotta al 50%.

PROPOSTE

- **Rendere stabile la 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 (ad esempio le ESCo) 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, poiché 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.

Le attuali procedure del D.Lgs. 152/06 non sono solo complesse e farraginose, ma hanno anche tempistiche incerte, nonché adempimenti tecnici spesso lasciati alla discrezionalità degli enti e quindi nel loro complesso rappresentano un 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.

Invero, la materia delle bonifiche, in generale, è 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, nonché dei decreti legge, sembrerebbe, in corso di predisposizione, rispettivamente dal Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministero dell'ambiente.

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 (sono stati presentati ben 17 progetti di legge) e 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!

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 (111 miliardi di euro disponibili di cui 56 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.

Il rispetto dei vincoli regolamentari europei ci impone di destinare almeno 5,2 miliardi di euro dei circa 39 miliardi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio ed in particolare all'efficienza energetica degli edifici.

Più in generale, nella nuova programmazione, le istituzioni europee attribuiscono carattere prioritario al tema delle politiche urbane ed in particolare al tema della rigenerazione urbana ai quali potrebbero essere destinati più di 20 miliardi di euro (3 miliardi l'anno per 7 anni).

A queste risorse, si aggiungono poi quelle del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione che possono essere destinate a misure complementari, non comprese nella gamma di misure previste dai programmi dei fondi strutturali, come ad esempio incentivi fiscali per la 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;**
- Nell'**Accordo di Partenariato Italia-Europa** sull'utilizzo ambito dei programmi dei fondi europei 2014-2020, prevedere la possibilità di **finanziare interventi di efficientamento energetico non solo degli edifici pubblici ma anche di quelli privati.**