

Audizione Ance su:
STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE

presso la X Commissione "Industria, Commercio e Turismo"
Senato della Repubblica

Roma, 25 settembre 2012

STRATEGIA ENERGETICA NAZIONALE

Il ruolo del settore delle costruzioni

Il settore delle costruzioni è tra settori produttivi quello più gravemente colpito dalla crisi economica ed occupazionale.

In cinque anni, dal 2008 al 2012, il settore ha perso circa un quarto (24,1%) degli investimenti, riportandosi ai livelli degli anni '80.

Soffrono tutti i comparti, a partire da quello dalle nuove abitazioni che, nel quinquennio, pur in assenza della bolla immobiliare che ha caratterizzato molti altri paesi, ha perso il 40,4% della produzione, mentre i lavori pubblici registrano una caduta del 44,5% e l'edilizia non residenziale privata una diminuzione del 23,3%.

Gli effetti sull'occupazione sono molto pesanti. Dall'inizio della crisi si stima che si siano persi 300.000 posti di lavoro nelle imprese di costruzioni, che salgono a 500.000 unità, considerando i settori collegati.

Da questi dati risulta evidente come una ripresa del settore delle costruzioni, alla cui attività è legato l'80% dei settori manifatturieri e dei servizi nazionali (il 95% degli scambi avviene sul mercato interno) e dai cui prodotti, case ed infrastrutture, per caratteristica propria, dipende la qualità della vita e la competitività del Paese, sia una finalità imprescindibile per l'economia e l'intero sistema sociale italiano.

Una ripresa che, per la natura energivora dei prodotti, e l'imprescindibile necessità della riqualificazione del patrimonio esistente (il consumo medio è di 180 kWh per metro quadro all'anno), concorre in modo rilevante al conseguimento degli obiettivi delineati dalla Strategia Energetica Nazionale

(dice l'Ipcc "è più conveniente investire nella efficienza energetica degli edifici che non nelle fonti di energia rinnovabile").

Un contributo del resto previsto e rimarcato in molti documenti della Commissione Europea tra cui la "Tabella di marcia per l'energia al 2050" (COM 2011/885), la "Tabella di marcia verso una economia competitiva e a basse emissioni" (COM 2011/112), la "Tabella di marcia verso una Europa efficiente nell'impiego delle risorse", che evidenziano come una maggior efficienza energetica negli edifici esistenti e nuovi è di importanza fondamentale per la trasformazione del sistema energetico della UE con un contributo rilevante al contenimento dei costi (quantificati in una riduzione del 40% al 2030), un rilevante impatto sull'uso delle risorse naturali, energia, ambiente e cambiamenti climatici.

La Strategia Energetica Nazionale, di cui si discute, pone l'efficienza energetica tra le priorità per una crescita sostenibile del Paese in quanto contribuisce contemporaneamente al raggiungimento di tutti gli obiettivi di costo/competitività, sicurezza, crescita e qualità dell'ambiente.

Una Strategia che prevede per l'Italia di superare gli obiettivi europei (strategia 20.20.20), definiti nel contenimento del 20% dei consumi, con una previsione di risparmi fino al 24% al 2020, rivedendo ed integrando in tal senso il Piano di Azione per l'Efficienza Energetica del 2011 che, in coerenza con la direttiva 2006/32/CE, ha un orizzonte temporale vincolato al 2016.

Tale Piano di Azione ha riconosciuto all'edilizia un ruolo centrale, attribuendole un potenziale risparmio energetico pari a 60.000 GWh/anno per il solo settore residenziale, mentre a tutta l'industria ne assegnava 20.140, ed ai trasporti 21.783.

Rispetto agli obiettivi ed impegni europei e nazionali definiti nei diversi Piani e Strategie, l'Ance rileva l'incoerenza tra gli obiettivi fissati, gli strumenti definiti e le azioni avviate sino ad oggi per il loro raggiungimento.

Infatti, sin dalla approvazione delle norme definite in attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia (recepita in Italia con d.lgs 19 agosto 2005, n. 192 e d.lgs 29 dicembre 2006, n.311 ed i successivi decreti attuativi) e dalla introduzione nel 2007 degli incentivi del 55%, sono stati avviati una serie di interventi anche significativi, sia nelle nuove costruzioni (che comunque incidono per meno dell'1% sulla dimensione del patrimonio esistente), sia negli interventi di riqualificazione del parco edilizio esistente, che però complessivamente consentiranno di raggiungere alla fine del 2012 solo il 19% dell'obiettivo (60.000 GWh/anno) di risparmio energetico fissato dal Piano d'Azione nazionale al 2016.

La stessa Strategia riconosce la sussistenza di alcuni ostacoli/difficoltà nello sviluppare attività di efficientamento energetico, sia in ambito di edilizia residenziale che del terziario/industriale. Ostacoli e difficoltà che possono essere individuati nei lunghi tempi per l'adozione dei provvedimenti attuativi (oltre 4 anni dopo il recepimento della direttiva 2002/91/CE), nella sovrapposizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, nella strumentazione poco efficace della certificazione energetica, nella assenza di una politica di informazione e sensibilizzazione dell'utenza.

Possibili azioni e strumenti da adottare per superare le barriere che hanno finora impedito il conseguimento degli obiettivi ed una più ampia diffusione di interventi di efficienza energetica.

Sarebbe utile individuare nuovi meccanismi che stimolino il mercato ad intervenire soprattutto sul patrimonio edilizio esistente, passando, come per le nuove costruzioni per le quali è definito a partire dal 2020 l'obiettivo degli

edifici “a energia quasi zero”, da una fase di incentivazione per interventi volontari, ad un'altra di incentivazione per interventi via via nel tempo sempre più obbligatori e vincolanti ai fini della locazione e commercializzazione degli edifici esistenti.

Come già la Strategia individua tra le azioni principali di sostegno all'efficienza, la detrazione fiscale del 55%, per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, andrebbe resa strutturale, con attenzione però a migliorarne l'impatto e l'efficacia rispetto ai costi, ad esempio mediante l'introduzione di parametri di costo specifico massimo ammissibile per tipo di intervento o una differenziazione della percentuale di spesa detraibile e/o della durata del rimborso commisurata all'effettivo beneficio dell'intervento (i dati sull'applicazione del 55% dal 2007 ad oggi evidenziano un ampio margine di miglioramento soprattutto per gli interventi combinati rispetto a quelli parziali su parte o componente dell'edificio).

Sul modello dei “Green deal” introdotti in Gran Bretagna dall'Energy Act 2011, si potrebbero infatti definire soluzioni per stimolare interventi di efficienza energetica in situazioni “critiche” come quelle degli immobili in affitto, anche attraverso accordi cosiddetti “verdi”, sottoscritti tra il proprietario dell'immobile e i soggetti abilitati (ad esempio le ESCo) che finanziano l'intervento, il cui investimento sarebbe rimborsato e remunerato nel tempo attraverso le bollette dell'utente a cui deve in ogni caso essere garantito una riduzione del costo se non l'invarianza (eguale spesa individuale, maggiore utilità collettiva).

Stimoli ad un nuovo prodotto edilizio ed alla riqualificazione dell'esistente (più performante dal punto di vista energetico ed anche più sicuro dal punto di vista strutturale) possono provenire anche da una riforma della certificazione energetica.

La certificazione energetica, come del resto ribadito dalla direttiva 2002/91 e 2010/31, è infatti uno strumento necessario per creare un mercato consapevole e virtuoso, per dare alle imprese certezze nella competizione e agli utenti certezze sulle prestazioni e sul valore delle migliori realizzazioni (che è poi la funzione di ogni norma tecnica).

La certificazione energetica, però, oggi non svolge il suo fondamentale ruolo di informazione e orientamento del mercato a causa della frammentazione a macchia di leopardo della sua disciplina nella legislazione regionale e soprattutto per il sistema di accreditamento, qualificazione e vigilanza dei certificatori energetici, che è affidata ad albi regionali gestiti da soggetti diversi.

Per questo è fondamentale prevedere, per l'efficacia degli strumenti della politica energetica (come del resto auspicano gli stessi decreti attuativi vigenti), un unico quadro normativo ed un'unica metodologia di confronto su scala nazionale, sia per i metodi di valutazione delle prestazioni energetiche che per lo stesso sistema di certificazione degli edifici.

A tale scopo, come già riconosciuto quale iniziativa utile a superare la frammentarietà della legislazione a causa della sovrapposizione di competenze tra Stato e Regioni, si potrebbe intervenire non con limitate revisioni dell'art. 117 della Costituzione che eliminino la legislazione concorrente sulla materia, o almeno ne disciplinino in modo più efficace l'obbligo della convergenza delle politiche e degli strumenti regionali rispetto ai principi generali stabiliti dalla legislazione statale.

Al contempo è necessario rendere affidabile e credibile la certificazione energetica, affinché sia un concreto strumento di conoscenza della qualità dell'edificio e di tutela della concorrenza del mercato, prevedendo, per le classi energetiche migliori (A e A+), a garanzia dell'utente consumatore e del produttore, come avviene nella disciplina generale, che la certificazione sia

rilasciata da soggetti che operino sotto accreditamento dell'Ente unico nazionale (Accredia).

L'obbligo di diagnosi/certificazione energetica, oggi previsto solo per i beni oggetto di trasferimento a titolo oneroso, andrebbe inoltre esteso a tutti gli immobili esistenti (compresi quelli a destinazione industriale) e la prestazione energetica dell'immobile andrebbe inserita nei dati catastali, in modo che la conoscenza dello stato energetico del patrimonio edilizio e delle prestazioni energetiche di ogni singolo immobile o del complesso edilizio possa stimolare interventi di efficienza avendo ben chiari il punto di partenza e gli interventi più efficaci da effettuare.

Su tale base, e sempre sul modello dell'Energy Act 2011, si potrebbe valutare di stabilire, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (2020/2025), di vietare la locazione di immobili e la loro commercializzazione al di sotto di una certa classe energetica, consentendone l'uso e l'agibilità solo dopo l'effettuazione degli interventi di riqualificazione necessari a ricondurli nell'ambito della accettabilità definita nei limiti definiti per le nuove costruzioni.

Per sostenere gli interventi occorrerebbe inoltre sollecitare l'impegno delle banche a sviluppare modelli contrattuali e finanziari innovativi, con una attenzione particolare agli interventi edilizi caratterizzati dal miglior rapporto benefici/costi dal punto di vista della sostenibilità energetico-ambientale.

Infine, sarebbe opportuno avviare campagne di informazione e sensibilizzazione, sui benefici derivanti dal miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, indirizzate al pubblico, alle aziende e alla Pubblica Amministrazione, e istituire corsi di formazione e aggiornamento professionale rivolti ai tecnici operanti nei cosiddetti "green jobs".

La necessità di disporre di manodopera qualificata è infatti un elemento richiamato dalla recente Comunicazione della Commissione Europea “Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni” che identifica, negli edifici a basso consumo di energia e nella ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente, uno strumento per stimolare la ripresa del settore delle costruzioni e per contribuire alla ripresa dell’occupazione, alla crescita professionale delle maestranze, alla attrattività del settore verso le nuove generazioni ed, in generale, al raggiungimento degli obiettivi della tabella di marcia al 2050, per l’energia sostenibile, competitiva e sicura.

Analoga attenzione va portata infine al problema della sostenibilità ambientale, economica e sociale degli interventi di costruzione per i quali, pur permanendo nell’ambito della volontarietà, è necessario definire un quadro di regole unico a livello nazionale (che sia di indirizzo anche a livello comunitario) per costruire una base di riferimento certa e stabile per i piani di progetto per la riqualificazione delle città (Piano Città; Smart City), i cui obiettivi di risparmio del territorio e di salvaguardia del patrimonio architettonico e paesistico, non possono prescindere da quello dell’efficienza energetica, che rimane uno dei punti centrali della politica di riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio del nostro Paese.