



# SEN 2017

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

*12 Giugno 2017*

## **Contributi e Osservazioni di GBC Italia al documento di consultazione pubblica**



**Green Building Council Italia**

Commenti GBC Italia SEN 2017 GS 2017\_09\_12.docx

REV 0 – 12.09.2017





## Sommario

<b>1. Sintesi</b>	<b>3</b>
<b>2. Approfondimenti</b>	<b>6</b>
2.1. Il ruolo dell'edilizia nella SEN	6
2.2. Interventi efficaci in termini di costi e potenziale di risparmio	7
2.3. Strumenti di supporto amministrativo e finanziario	9
<b>3. Il ruolo della P.A.</b>	<b>12</b>
<b>4. Il ruolo di GBC ITALIA</b>	<b>13</b>



## 1. Sintesi

Nel documento in consultazione si riscontra la mancanza di un'analisi dell'**obiettivo di totale decarbonizzazione al 2050**, al quale è ovviamente strettamente correlata la strategia energetica del paese e di conseguenza quella di riqualificazione del patrimonio immobiliare italiano.

Nella proposta di SEN risulta inoltre evidente la disparità di attenzione fra il settore industriale e il settore edile, per il quale nel documento vengono dedicati pochi passaggi. Pur richiamando il concetto di riqualificazione spinta degli edifici esistenti, non esprime una chiara strategia ed un approccio metodologico adeguati per una profonda trasformazione del mercato dell'edilizia nazionale. Il settore dell'edilizia, proveniente da una crisi che dura ormai da 10 anni, rappresenta una grande opportunità per il sistema paese sia in termini di margini di recupero di efficienza energetica dello stock immobiliare esistente che di sviluppo tecnologico e occupazionale.

**L'impatto energetico complessivo degli edifici** non è correlato al solo consumo energetico diretto (riscaldamento, raffrescamento, ventilazione, forza motrice, illuminazione). Un edificio può concorrere a ridurre il fabbisogno energetico nazionale anche migliorando la gestione dei rifiuti prodotti nel suo intero ciclo di vita, riducendo i consumi idrici ed integrando soluzioni che favoriscano la mobilità sostenibile. Tali obiettivi potrebbero essere favoriti da un piano di **sviluppo sostenibile anche per le infrastrutture urbane**, ad oggi non presente, che potrebbe guidare l'ammodernamento dei quartieri con il fine di massimizzare il contributo di sostenibilità degli edifici in essi ubicati.

La riqualificazione energetica degli edifici dovrebbe essere lo spunto per una più profonda trasformazione dell'intero patrimonio immobiliare del paese mediante:

- L'incentivazione della deep-renovation che integri gli **interventi energetici** con quelli **strutturali** e di **salubrità degli ambienti**
- L'innovazione del settore mediante **l'industrializzazione della riqualificazione edilizia** e la conseguente **riduzione dei tempi e costi degli interventi**.

E' quindi auspicata la **definizione nella SEN di una roadmap di rinnovamento degli edifici** che attribuisca un **adeguato peso e stimolo all'innovazione del settore dell'edilizia**, elemento fondamentale per accelerare il passaggio ad interventi di riqualificazione su interi edifici, abbinati a misure antisismiche e di miglioramento della salubrità degli spazi abitati.

**Andranno definiti degli obiettivi intermedi sulla superficie costruita da riqualificare che potrebbero essere posti al 20% nel 2025 e al 30% nel 2030. Questi valori sono coerenti con un incremento della superficie annua da riqualificare dall'attuale 1% al 3% e sono in**



**sintonia con le indicazioni della Commissione Ambiente del Parlamento Europeo approvate in questo mese di settembre (quota annua di riqualificazione del 2,9% tra il 2020 e il 2030).**

Gli obiettivi di **deep renovation** richiedono anche la creazione di strumenti di finanziamento evoluti rispetto alle attuali proposte, che ne garantiscano una **sostenibilità economica**.

I meccanismi di finanziamento dovrebbero trovare le modalità per soddisfare le diverse esigenze della **domanda** e per risolvere la criticità degli **incapienti** garantendo la “portabilità” delle detrazioni nei confronti del **mondo bancario** o in seconda battuta delle **utilities**. L’incentivazione finanziaria dovrebbe essere accompagnata anche da un’adeguata **semplificazione amministrativa** eliminando le difficoltà che l’utente e l’operatore medio ha per accedervi.

Le azioni incentivanti andrebbero rivolte anche all’**offerta**, favorendo l’innovazione del comparto edile, che proviene da una crisi lunga 10 anni nei quali la produttività è rimasta invariata.

Considerando che la media europea del tempo di ritorno dell’investimento di riqualificazione spinta di un edificio è pari a circa 30 anni, è necessario trovare dei **meccanismi di garanzia** dei risultati attesi di :

- miglioramento della qualità della vita, che corrisponde ad una maggiore valorizzazione degli immobili;
- riduzione dei costi di esercizio, correlati all’efficientamento energetico e di uso delle risorse;
- durabilità delle opere di riqualificazione e mantenimento nel tempo delle loro prestazioni.

Per investimenti di così lunga durata, e di rilevante impegno tecnico e economico, è fondamentale anche attivare strumenti di **controllo del raggiungimento del risultato** quali:

- i **protocolli di certificazione di sostenibilità energetico-ambientale**, che consentono di guidare la progettazione degli interventi integrati e misurarne l’impatto.
- I sistemi di **monitoraggio dei consumi**, per verificare la costante performance nel tempo.

E’ a nostro parere determinante lo stimolo e l’attivazione di **meccanismi di garanzia della qualità delle opere** di riqualificazione, anche in termini di **capacità di mantenere le performance nel tempo**. I benefici economici associati al risparmio energetico, derivante dalla riqualificazione edilizia, costituiscono infatti la principale fonte per il pagamento del finanziamento. Le prestazioni dell’edificio che consentono tale recupero economico devono essere garantite almeno per tutta la durata del finanziamento. In questo modo si ridurrebbe il rischio che il tempo di ritorno dell’investimento previsto venga compromesso.



La **Pubblica Amministrazione** dovrebbe poi assumere il ruolo di traino della riqualificazione energetica degli edifici. A tale scopo sarebbe auspicabile l'estensione dell'obbligo della quota di riqualificazione energetica del 3% anche agli immobili della P.A. locale.

L'evoluzione tecnologica che interesserà il settore nel prossimo decennio sarà sicuramente importante. E' quindi positivo l'intento, dichiarato nel documento, di voler attivare un'**organizzazione tecnica stabile**, incardinata presso gli organismi pubblici, la cui attività sarà finalizzata a fornire periodicamente proiezioni aggiornate dell'effettiva evoluzione delle tecnologie, delle misure introdotte e della relativa efficacia ed efficienza. **GBC Italia** si rende disponibile a far parte del tavolo tecnico, mettendo a disposizione la competenza ed esperienza maturata in ambito internazionale nel settore della finanza innovativa per l'edilizia, i *mutui verdi* e gli indicatori di efficienza e sostenibilità degli edifici.

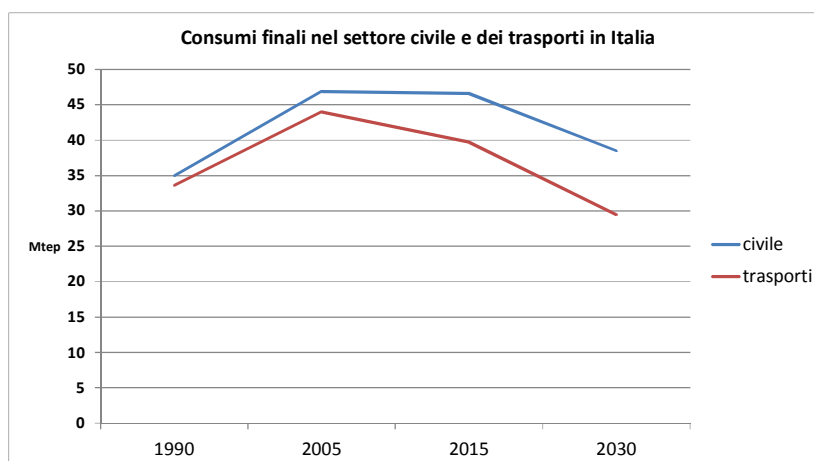


## 2. Approfondimenti

### 2.1. Il ruolo dell'edilizia nella SEN

Nella proposta di SEN in consultazione risulta evidente la disparità fra l'attenzione posta al settore industriale rispetto al mondo dell'edilizia, per il quale nel documento vengono dedicati pochi passaggi. Pur richiamando il concetto di riqualificazione spinta degli edifici esistenti, non esprime una chiara strategia ed un approccio metodologico adeguati per una profonda trasformazione del mercato dell'edilizia nazionale.

Ricordiamo che per i settori non-ETS la riduzione dei consumi energetici, al 2030 rispetto al 2005, è pari al 30%. Il seguente grafico mostra come nel settore degli edifici civili i consumi finali di energia negli ultimi 25 anni siano aumentati dal 1990 al 2005 e si siano mantenuti stabili dal 2005 al 2015. Ora nei prossimi 15 anni siamo chiamati a ridurli riportandoli a quelli del 1990. E' evidente che lo sforzo che il settore dovrà fare è enorme e molto più significativo rispetto ad altri settori, come ad esempio quello dei trasporti che dal 2005 ha già iniziato una riduzione significativa dei consumi.



Nel documento si riscontra inoltre la mancanza di un'analisi dell'obiettivo di totale decarbonizzazione al 2050, al quale è ovviamente strettamente correlata la strategia energetica del paese e quindi del relativo parco edilizio.

Il settore degli edifici civili risulta essere oggi quello con la maggiore inerzia rispetto agli obiettivi al 2030 e al 2050, per raggiungere i quali è necessario che da subito siano impostate politiche di guida ed incentivazione per la riqualificazione spinta del patrimonio edilizio.

Riteniamo non appropriata, per il settore dell'edilizia, l'indicazione *“della complessità e del costo crescente dei risparmi aggiuntivi necessari a raggiungere l'obiettivo di 9 Mtep/a di consumi finali nel periodo 2021-2030”*. Negli edifici civili è vero l'opposto: soluzioni industrializzate e



digitalizzazione potranno portare ad un incremento della capacità di intervento proprio con il passare degli anni.

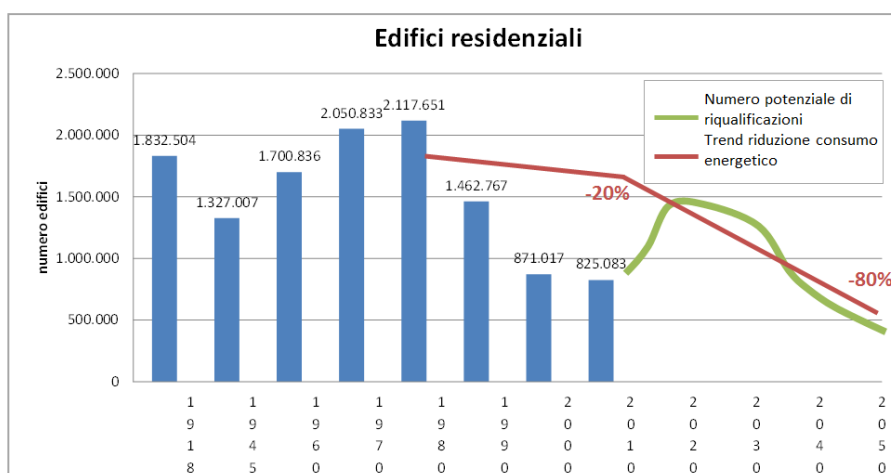
La teoria dei rendimenti decrescenti non regge infatti in presenza di rapidi cambiamenti tecnologici. Tanto più se il potenziale di risparmio è molto elevato, come è il caso del nostro parco edilizio e di quello dei trasporti. Del resto, sono molte le esperienze nelle quali l'innovazione e un approccio olistico nella gestione degli interventi per l'efficienza hanno consentito di ridurre e non di accrescere i costi col passare del tempo. Pensiamo all'introduzione degli standard per i frigoriferi in California che ha reso possibile nel giro di vent'anni di ridurre i consumi unitari del 60% e contemporaneamente di dimezzare i prezzi. E un'analoga evoluzione si sta vivendo oggi con la diffusione dell'illuminazione a Led.

**Per cogliere tali opportunità è però necessario fornire al settore dell'edilizia civile orizzonti di lungo periodo.**

## 2.2. Interventi efficaci in termini di costi e potenziale di risparmio

Il potenziale di risparmio energetico degli edifici civili è riconducibile per la quasi totalità al parco edilizio esistente. Gli edifici di nuova edificazione, ad energia quasi zero, non influiranno significativamente sulla crescita del fabbisogno energetico, mentre circa il 75% dell'attuale parco edilizio è stato costruito prima del 1980, ed è caratterizzato da scarse prestazioni energetiche.

Considerando che la vita media degli elementi costruttivi è compresa fra i 25 e i 40 anni, è ipotizzabile che nei prossimi 10-15 anni, su un elevato numero di tali edifici, si dovrà quindi intervenire con opere di ammodernamento oltre che di efficientamento energetico.



*Periodo di costruzione del parco edilizio residenziale esistente e possibile andamento degli ammodernamenti degli edifici esistenti*



La congiuntura, dell'esigenza di ammodernamento con quella dell'efficientamento energetico di un elevato numero di edifici è un'opportunità da cogliere da subito in quanto, una volta realizzati gli interventi di riqualificazione, si dovrà attendere altri 40 anni prima di operare sugli stessi edifici un altro aggiornamento tecnologico e funzionale.

E' quindi auspicata la **definizione nella SEN di una roadmap di rinnovamento degli edifici** che attribuisca un **adeguato peso e stimolo all'innovazione del settore dell'edilizia**, elemento fondamentale per accelerare il passaggio ad interventi di riqualificazione su interi edifici, abbinati a misure antisismiche e di miglioramento della salubrità degli spazi abitati

Una delle soluzioni più interessanti riguarda la **industrializzazione della riqualificazione energetica** sulla base dell'esperienza olandese di *Energiesprong*. Una modalità di intervento che consente di ridurre drasticamente costi e tempi e che permette di finanziare gli interventi con i risparmi di energia senza che i proprietari debbano anticipare un euro. Il successo di questo approccio ne ha favorito la diffusione in Francia, Germania, Regno Unito, Nord America e si sta lavorando per una sua applicazione anche in Italia.

Nel nostro paese, peraltro, sono presenti delle eccellenze nella costruzione off-site di nuovi edifici che potrebbero essere convertite all'industrializzazione della riqualificazione di edifici esistenti. La messa in atto di un percorso di miglioramento della loro capacità di intervento su decine di migliaia di interi edifici renderà sempre più fattibile ripagare la riqualificazione con i conseguenti risparmi di energia.

**L'impatto energetico complessivo degli edifici non è correlato al solo consumo energetico diretto** (riscaldamento, raffrescamento, ventilazione, forza motrice ed illuminazione). Un edificio può concorrere a ridurre il fabbisogno energetico nazionale anche migliorando la gestione dei rifiuti prodotti nell'intero ciclo di vita dell'edificio, riducendo i consumi idrici ed integrando soluzioni edilizie ed urbanistiche che favoriscano la mobilità sostenibile. Osserviamo che tali obiettivi sarebbero inoltre favoriti da un piano di **sviluppo sostenibile anche per le infrastrutture urbane**, ad oggi non presente, che potrebbe guidare l'ammodernamento dei quartieri con il fine di massimizzare il contributo di sostenibilità degli edifici in essi ubicati.

Tali benefici sono ottenibili da un **approccio progettuale e realizzativo integrato che necessità di adeguati strumenti**. Il rafforzamento degli standard minimi può risultare uno strumento efficace per regolare l'applicazione di soluzioni il cui contributo di efficienza energetica è spesso di difficile stima con gli strumenti di calcolo ordinari. Riteniamo però che gli strumenti di supporto più efficaci non siano un insieme di regole prescrittive senza che vi sia alcun controllo del processo con cui vengono applicate, ma piuttosto quelli che indicano le **prestazioni da raggiungere** e che le misurano durante e alla fine dei lavori.





In particolare risulterebbe utile l'introduzione di **sistemi di incentivazione** correlati alla modalità con cui vengono scelte ed eseguite le opere di riqualificazione, al fine di **premiare gli interventi che sfruttino la riqualificazione dell'edificio per migliorarne non solo la performance energetica ma anche la salubrità**, e il risparmio delle altre risorse, che indirettamente contribuiscono a ridurre il fabbisogno energetico nazionale. Gli strumenti per l'applicazione di tale metodo sono già disponibili e sono riconducibili ai **protocolli di certificazione di sostenibilità energetico-ambientale**, che consentono di misurare, e quindi confrontare, i risultati globali ottenibili in funzione dei diversi interventi di riqualificazione ipotizzati.

Un tale approccio fornirebbe concorrenza ad una maggiore garanzia del risultato finale e di durata delle prestazioni, con conseguente riduzione del rischio, e quindi maggiore finanziabilità delle opere.

Non meno importanti, ai fini degli obiettivi della SEN, sono infatti le azioni atte a **preservare nel tempo l'efficienza energetica raggiunta con la riqualificazione degli edifici**. All'adozione di schemi energetico-ambientali potrebbe quindi essere utile la pubblicazione di **una linea guida ministeriale per la manutenzione degli edifici**, alla cui applicazione potrebbero essere correlata una parte dell'incentivazione.

### 2.3. Strumenti di supporto amministrativo e finanziario

**Iniziative finanziarie innovative**, finalizzate a sostenere la deep-renovation, iniziano ad avere applicazione in alcuni paesi europei. Un'indagine sulle modalità attuative, i relativi benefici e l'applicabilità al mercato italiano potrebbe aiutare lo sviluppo di provvedimenti e soluzioni.

Dotarsi degli strumenti di incentivazione adeguati agli obiettivi costituisce uno degli elementi di successo della strategia e gli incentivi ad oggi messi in atto necessitano di ulteriori articolazioni per essere efficaci.

Gli indubbi successi delle detrazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica si scontrano con la constatazione che i risparmi ottenibili sono limitati vista la loro applicazione in singoli appartamenti. Il salto di qualità che occorre in vista degli obiettivi 2030 riguarda il progressivo passaggio ad interventi su interi edifici, quando serve abbinati a misure antisismiche, nell'ambito di una incisiva politica di rigenerazione urbana. Affinché questo possa avvenire, occorre intervenire su **due versanti**: quello della **domanda** e quello dell'**offerta**.

Gli incentivi dovrebbero inoltre privilegiare la domanda di miglioramento non solo degli aspetti energetici ma anche di quelli antisismici e di salubrità degli ambienti abitati, così da favorire il **miglioramento generale del parco edilizio esistente**.



Le premialità potrebbero essere modulate anche in funzione del sistema di controlli attuati nel corso di esecuzione delle opere. Ad esempio gli interventi certificati con sistemi che prevedono le attività di **commissioning, effettuato da un'autorità terza competente**, potrebbero essere ulteriormente premiati in termini di valore dell'incentivo e priorità di accesso. La garanzia del mantenimento delle prestazioni del tempo è un fattore fondamentale, già accennato anche nel precedente paragrafo. Per questo un'ulteriore premialità all'ottenimento dell'incentivo dovrebbe essere associato alla stipula di **un contratto di manutenzione pluriennale**, correlato anche ad una metodologia di misura delle prestazioni potrebbe essere l'approccio che ti permetta di avere un incentivo superiore.

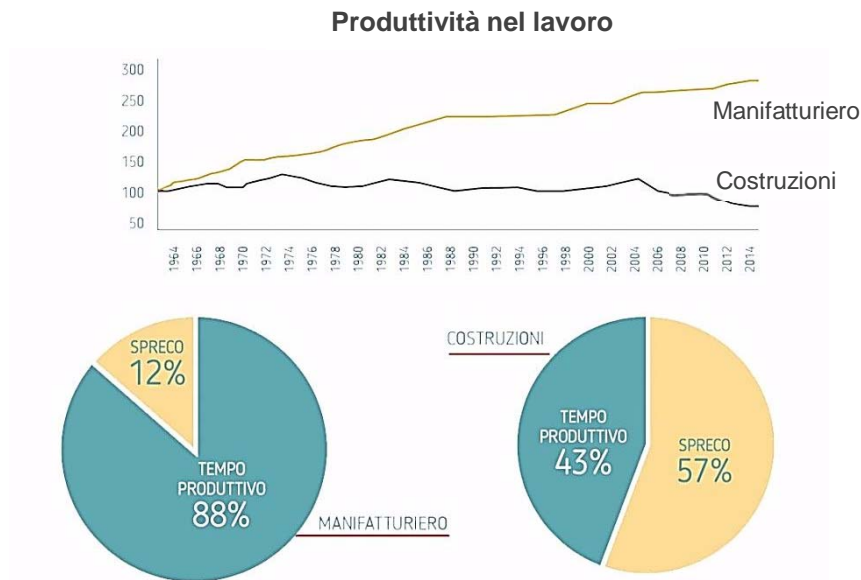
Una possibile strategia da mettere in atto è a nostro parere quella di creare dei **meccanismi premianti**, che incrementino gli incentivi e la relativa priorità di accesso, per gli interventi che sono progettati e certificati in conformità di uno dei protocolli di **certificazione di sostenibilità energetico-ambientale**, rispetto a quelli che perseguono la sola efficienza energetica.

L'incentivazione dovrebbe inoltre essere subordinata all'installazione di adeguati **sistemi di monitoraggio dei consumi** e la loro messa a disposizione ad enti di controllo, con il fine di verificare la costante performance nel tempo.

Questo approccio favorirebbe lo sviluppo di un metodo di analisi e di lavoro che farebbe emergere l'incremento di **valore complessivo dell'edificio**, consentendo ai diversi operatori economici di affinare il calcolo di ritorno dell'investimento inserendo anche le componenti di incremento del valore dell'immobile associato al miglioramento della sua vivibilità. Riuscendo a valorizzare questi aspetti ne deriverebbe una diminuzione del tempo di ritorno dell'investimento e un **aumento della sostenibilità economica**, con **conseguente maggiore presenza di capitali anche privati** e quindi un probabile incremento del numero di attività di riqualificazione spinta

L'incentivazione finanziaria dovrebbe essere accompagnata anche da un'adeguata semplificazione amministrativa. Un primo esempio riguarda l'accesso alle risorse necessarie per avviare gli interventi con soluzioni in grado di risolvere la criticità degli **incapienti** e di garantire la "portabilità" delle detrazioni nei confronti del **mondo bancario** o in seconda battuta delle **utilities**. Ci sono su questo versante interessanti proposte che potrebbero trovare attuazione già nella prossima legge di stabilità. La **molteplicità dei provvedimenti incentivanti** e le difficoltà che l'utente e l'operatore medio ha per metterli in atto rappresentano un'ulteriore barriera alla messa in opera di interventi di riqualificazione. Tali strumenti non sembrano essere sempre coordinati fra loro e non raggiungono tutte le tipologie di proprietà. Si potrebbe ipotizzare una modalità di finanziamento per la deep-renovation del tipo *green leasing*, che consenta di mettere insieme l'intervento energetico in un contratto che preveda, nel caso di locazione, il canone di affitto unitamente ai consumi energetici.

Le azioni incentivanti rivolte all'**offerta** dovrebbero favorire l'innovazione del comparto edile, che proviene da una crisi lunga 10 anni nei quali la produttività è diminuita rispetto alla continua crescita fatta registrare dal comparto industriale



*Confronto della produttività del settore edile con il settore industriale*

Andrebbero quindi messi in campo degli strumenti per collegare il piano **Industry 4.0 al settore delle costruzioni** per favorirne l'evoluzione attraverso la digitalizzazione e l'industrializzazione dei processi e delle soluzioni.

E' importante poi che le politiche di incentivazione siano programmata per fasi nel **lungo periodo** . In una prima fase l'obiettivo dovrebbe essere la massimizzazione dell'efficacia degli interventi. Mentre in una seconda fase temporale i criteri di accesso agli incentivi potrebbero essere rivisti introducendo dei criteri di efficientamento obbligatorio per i diversi comparti (alberghiero, ospedaliero, scolastico, ecc..) in funzione dello specifico stato economico e della loro capacità di agire. L'introduzione di incentivi in un dedicato settore potrebbe inoltre essere accompagnata all'introduzione progressiva di una tassa (o disincentivo economico) per gli edifici il cui consumo superasse il target di riferimento per il settore di appartenenza.



### 3. Il ruolo della P.A.

Nel documento in consultazione si legge che *“Per quanto concerne gli impegni dell'Italia fissati dalla direttiva 27/2012/UE sull'efficienza energetica, i risultati ottenuti nel triennio 2014-2016 sono in linea con il trend previsto:*

- ...
- *Relativamente alla riqualificazione energetica del 3% annuo della superficie degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale, l'attuale programmazione degli interventi consente il rispetto dell'obbligo previsto dalla direttiva .”*

Si segnala che la quota di riqualificazione energetica del 3% è riferita ai soli immobili della P.A. centrale, che rappresentano una parte dell'intero patrimonio pubblico nazionale.

Tale impegno andrebbe quindi esteso anche alla P.A. periferica o locale, introducendo la revisione dei vincoli del Patto di Stabilità per interventi di deep-renovation degli immobili.

La proposta di SEN in consultazione indica anche che *“un fattore di accelerazione dell'efficienza energetica nella PA, è costituito dalla progressiva diffusione dell'applicazione dei **Criteri Ambientali Minimi** alle gare di appalto di acquisto di beni e servizi “*

Condividendo l'importanza, già esplicitata in precedenza, dell'approccio energetico-ambientale ai fini della deep-renovation, riteniamo un'opportunità per le P.A. introdurre politiche di incentivazione degli interventi privati correlate al perseguimento di obiettivi ambientali simili ai CAM. In tal caso le certificazioni energetico-ambientali di terza parte, richiamate dallo stesso Decreto CAM Edilizia, potrebbero rappresentare un adeguato strumento di validazione dell'intervento.



## 4. Il ruolo di GBC ITALIA

Rileviamo la dichiarazione interna alla SEN per cui *“il lavoro sugli scenari proseguirà, e anzi **dovrà divenire un'attività strutturata e continua, con un'organizzazione tecnica stabile incardinata presso gli organismi pubblici con competenza in materia che già hanno lavorato a questa Strategia, svolta in stretto coordinamento con le amministrazioni pubbliche di riferimento. L'attività sarà finalizzata a fornire periodicamente proiezioni aggiornate, che tengano più compiutamente conto dell'integrazione del nostro Paese nel mercato unico europeo, dell'effettiva evoluzione delle tecnologie, delle misure introdotte e della relativa efficacia ed efficienza.***

Relativamente a tale attività GBC Italia<sup>1</sup> si propone per partecipare in modo attivo all'organizzazione tecnica stabile mettendo a disposizione le competenze e conoscenze maturate nell'ambito di progetti internazionali sui **mutui verdi** in edilizia (Energy efficient Mortgages Action Plan - EeMAP, finanziato dal programma Horizon 2020 della Commissione Europea.) e sugli **indicatori europei di efficienza e sostenibilità** degli edifici (Building Level(s) sviluppati dal dipartimento Environment della Commissione Europea), in coordinamento con gli altri Green Building Council Europei e il World Green Building Council.

---

<sup>1</sup> Il Green Building Council Italia (GBC Italia) è un'associazione no profit che fa parte della rete internazionale dei GBC presenti in molti altri paesi; è membro del World GBC e partner di USGBC. Il ruolo di GBC Italia è:

- favorire e accelerare la diffusione di una cultura dell'edilizia sostenibile, guidando la trasformazione del mercato;
- sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sull'impatto che le modalità di progettazione e costruzione degli edifici hanno sulla qualità della vita dei cittadini;
- fornire parametri di riferimento chiari agli operatori del settore;
- incentivare il confronto tra gli operatori del settore creando una community dell'edilizia sostenibile.