

Prot. n. 7/VV/vv

10 febbraio 2014

OGG: Audizione sulle iniziative di competenza regionale del programma di lavoro 2014 della Commissione Europea

Considerazioni iniziali

Il programma di lavoro della Commissione Europea per il 2014 indica tra le principali sfide del nuovo anno alcune tematiche prioritarie per il settore delle costruzioni. Tra queste, assumono particolare rilevanza per il settore:

1. In materia di ***governance economica***, è necessario garantire l'adozione di politiche di bilancio più favorevoli agli investimenti. Alla luce delle decisioni assunte, fino ad ora, dalla Commissione Europea in merito all'applicazione della **clausola per gli investimenti**, appare difficile ricollegare le numerose dichiarazioni delle istituzioni europee che presentano tale strumento come l'unico mezzo a disposizione dell'Europa per promuovere una migliore qualità della spesa pubblica ed il rilancio della crescita. E' quindi necessario rafforzare questo strumento, per evitare che le decisioni di riduzione della spesa pubblica si traducano in una paralisi degli investimenti pubblici, e tradurre la flessibilità europea in un **allentamento del Patto di stabilità interno**.
2. In materia di **fondi strutturali europei**, è necessario cogliere le opportunità della programmazione 2014-2020, per rilanciare le politiche urbane ed assicurare per assicurare la ripresa dell'economia e del settore delle costruzioni
3. In materia di ***green economy***, il settore edile ha un'importante voce in capitolo in questa sfida, dal momento che può significativamente contribuire al risparmio di energia e di risorse naturali. La Green Economy ha però bisogno di politiche di sostegno efficaci e di un quadro regolamentare certo e chiaro.

1 - Governance economica: politiche di bilancio più favorevoli agli investimenti

Il rilancio della crescita italiana, necessario per recuperare il gap di sviluppo accumulato negli ultimi anni, passa per il miglioramento di due fattori determinati per l'economia del nostro Paese: il potenziamento delle esportazioni, sul fronte esterno, e la spinta del mercato interno, attraverso la ripresa del settore delle costruzioni.

Un elemento centrale della strategia di ripresa dell'economia nazionale deve quindi riguardare il **rilancio della politica infrastrutturale**.

Per realizzare questo obiettivo, **all'interno delle politiche di bilancio nazionali ed europee, è necessario trovare lo spazio per dare avvio ad un piano straordinario pluriennale di opere pubbliche** in grado di modernizzare il territorio italiano e di proteggerlo dai molteplici rischi; un piano che comprenda interventi piccoli e medi di messa in sicurezza del territorio dai frequenti dissesti idrogeologici, di riqualificazione e ammodernamento del patrimonio scolastico e la realizzazione di un programma di opere funzionali alla riqualificazione delle città nonché di grandi opere di collegamento.

A livello nazionale, le scelte di bilancio effettuate in questi mesi, anche in termini di riqualificazione della spesa, **appaiono ancora molto timide** rispetto all'esigenza di puntare con decisione sulle infrastrutture e non sembrano in grado di dare un forte impulso alla ripresa del settore e dell'economia.

Allo stesso modo, **a livello europeo, la scelta di proseguire la politica di consolidamento della finanza pubblica**, che ha già provocato una forte riduzione degli investimenti in Europa ed in Italia, **senza promuovere concretamente l'adozione di misure in grado di sostenere la ripresa**, ostacola il percorso di rilancio degli investimenti infrastrutturali.

In questo senso, vanno le recenti valutazioni -negative- della Commissione Europea sulla situazione dei conti italiani e sul disegno di legge di stabilità, che respingono l'ipotesi di applicazione della flessibilità europea prevista per gli investimenti (c.d. "clausola per gli investimenti"), per un importo pari a 0,3% del PIL (circa 5 miliardi di euro) nel 2014.

Il giudizio europeo sulla situazione italiana appare tuttavia non del tutto motivato, alla luce degli importanti risultati raggiunti negli ultimi anni in termini di consolidamento della finanza pubblica, risultati che molti altri Paesi europei devono ancora conseguire: ad esempio, 17 Paesi su 28 - 12 su 17 nella zona Euro- sono ancora oggi in procedura di infrazione per disavanzo eccessivo.

Pur condividendo la necessità di proseguire l'azione di risanamento della finanza pubblica, un'analisi articolata dei principali fattori e dei criteri di valutazione indicati nei documenti di *governance* economica porta a ritenere auspicabile l'applicazione della flessibilità prevista, dopo gli sforzi già compiuti dall'Italia.

Alla luce delle decisioni assunte, fino ad ora, dalla Commissione Europea in merito all'applicazione della clausola per gli investimenti, appare difficile ricollegare le numerose dichiarazioni del Consiglio Europeo, dell'Eurogruppo e della stessa Commissione Europea che presentano tale strumento come l'unico mezzo a disposizione dell'Europa per promuovere una migliore qualità della spesa pubblica ed il rilancio della crescita, anche in modo da favorire una più rapida riduzione del rapporto debito/pil nel nostro Paese. Dei quattro Stati membri che hanno avanzato formale richiesta della clausola (Italia, Slovacchia, Romania e Bulgaria), solo Romania e Bulgaria la hanno ottenuta, per complessivi 560 milioni di euro di investimenti aggiuntivi.

La concessione di una flessibilità minima allo Stato italiano - pari allo 0,3% PIL- sul deficit nominale e strutturale, da tradurre in un allentamento del Patto di stabilità interno a livello nazionale, potrebbe consentire di investire in infrastrutture 5 miliardi di euro aggiuntivi, utilizzando risorse già disponibili nelle casse di Comuni e Province. In questo contesto, l'Emilia-Romagna, potrebbe beneficiare di un allentamento del Patto di stabilità interno per circa 250 milioni di euro.

Un tale investimento potrebbe consentire di modernizzare il territorio, intervenendo su settori prioritari come la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica e la prevenzione del rischio idrogeologico e avrebbe effetti positivi sull'economia nazionale (16,9 miliardi di euro complessivi) e sull'occupazione (85.000 posti di lavoro), tenendo conto dell'effetto moltiplicatore stimato da Ance ed Istat.

2 - Fondi strutturali europei

In un contesto in cui le risorse pubbliche a disposizione per l'infrastrutturazione del territorio sono ai livelli minimi degli ultimi 20 anni, il rilancio della politica infrastrutturale per lo sviluppo del Paese passa, sempre di più, per il rapido utilizzo dei fondi disponibili e la tempestiva realizzazione delle opere previste. Da questo punto di vista, appare strategico il celere utilizzo delle risorse destinate alle infrastrutture e all'adeguamento del territorio nell'ambito della programmazione unitaria dei fondi strutturali europei e del fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC, ex-Fas, ora denominato "Fondo per le aree sottoutilizzate").

Secondo le stime dell'Ance, infatti, questi fondi rappresentano stabilmente circa il 45% delle risorse destinate ogni anno dallo Stato ad infrastrutture. Dall'efficiente utilizzo di questi fondi dipende quindi la riuscita della politica infrastrutturale a livello nazionale.

Nell'attuale momento di crisi, le risorse della nuova programmazione sono indispensabili per assicurare il rilancio dell'economia e del settore delle costruzioni.

Nella nuova programmazione, le istituzioni europee attribuiscono carattere prioritario al tema delle politiche urbane ed in particolare al tema della rigenerazione urbana.

La programmazione dei fondi europei e nazionali 2014-2020 rappresenta quindi una straordinaria occasione per rilanciare le politiche urbane nel nostro Paese.

Per usare bene questi fondi, però, è necessario adottare una visione integrata delle politiche urbanistiche, di quelle dei trasporti, dell'ambiente, della casa e dotarci di una strumentazione che consideri una gamma di interventi a diverse scale e che agevoli, tramite sistemi di incentivi e disincentivi anche fiscali, l'intervento sulla città esistente piuttosto che l'espansione.

Occorre inoltre garantire l'integrazione dei fondi e la definizione di visioni e strategie unitarie a livello territoriale per l'utilizzo delle risorse. Questo significa cambiare approccio e ragionare in termini di fabbisogni e progetti di riqualificazione urbana e non in funzione dei finanziamenti disponibili. Da questo punto di vista servono una *governance* forte e misure di accompagnamento per trasformare i progetti in vere opportunità di sviluppo.

La collaborazione istituzionale e l'utilizzo di strumenti integrati sul tema delle città è, tra l'altro, un elemento centrale della nuova programmazione 2014-2020 che stanno adottando i nostri *partner* europei: la Francia ad esempio si accinge a varare una programmazione che prevede la sottoscrizione di "contratti di città" plurifondo, unici e globali, che garantiscono l'integrazione delle risorse per la realizzazione di progetti di sviluppo urbano integrato e sostenibile.

Su questi temi, è stata presentata un anno fa la proposta Ance di un "Piano per le città". E' ora necessario avviare una nuova fase in modo da consentire di avviare un processo di riqualificazione delle aree, moltiplicando l'investimento pubblico con l'apporto di risorse private.

3 - Green economy

Oggi il modello di sviluppo basato sulle fonti energetiche di origine fossile e sul consumo di materie prime non rinnovabili è divenuto una via insostenibile alla crescita. Per tale finalità serve un cambio di paradigma al fine di favorire la transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, che sia cioè in grado di conciliare la soddisfazione dei bisogni delle presenti generazioni con quelli delle generazioni future.

Il settore edile ha un'importante voce in capitolo in questa sfida, dal momento che può significativamente contribuire al risparmio di energia e di risorse naturali.

La Green Economy ha però bisogno di politiche di sostegno efficaci e di un quadro regolamentare certo e chiaro.

La Green Economy al centro della strategia europea

La nuova sfida dell'Unione Europea è il Pacchetto Clima-Energia 20-20-20, che 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 cui si colloca il **settore edile**.

Anche per questo, la Commissione Europea ha destinato all'edilizia un ruolo centrale, individuando l'**edilizia sostenibile** come uno dei sei "*lead market*" del futuro, cioè i mercati con grandi potenzialità di sviluppo anche in termini di occupazione e nuove figure professionali, insieme alle **energie rinnovabili** e al **riutilizzo dei materiali**.

Le potenzialità "green" del settore delle costruzioni in Italia

In Italia i consumi energetici che possono essere fatti risalire all'edilizia rappresentano circa il 36% di quelli totali.

Tre sono gli ambiti su cui intervenire:

1. nelle **nuove costruzioni**, in cui da una parte occorre muoversi nella direzione degli "edifici a energia quasi zero", 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 dei materiali da costruzione e demolizione.

Proposte

- ✓ Incentivare l'utilizzo di materiali provenienti da recupero di rifiuti da costruzione e demolizione, prevedendo l'istituzione di sistemi incentivanti già nel disegno di legge collegato alla Legge di Stabilità recante disposizioni in materia ambientale.
 - ✓ Dare impulso all'implementazione nazionale del Green Public Procurement, completando il quadro regolamentare con riferimento al settore delle costruzioni.
 - ✓ Favorire la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori del settore edile, per facilitare la transizione verso i cosiddetti "green jobs".
2. nel **patrimonio edilizio esistente**, cui sono imputabili la gran parte dei consumi di energia, oltre a carenze funzionali come le barriere architettoniche e

l'inadeguatezza alla normativa sismica. Si tratta di edifici il cui fabbisogno medio è pari a 180 kWh/mq all'anno, un valore circa quattro volte superiore alla media degli edifici costruiti secondo le vigenti norme.

Proposte

- ✓ Prevedere 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.
 - ✓ 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.
3. nelle città in senso lato, perché la sfida della sostenibilità e dell'economia verde deve essere affrontata con una visione d'insieme, mirando ad efficientare non solo le case ma anche i centri urbani nel loro complesso, con una particolare attenzione al recupero delle aree industriali dismesse.

Proposte

- ✓ Definire una normativa di governo del territorio che consenta di avviare un'efficace azione per la riqualificazione urbana.
- ✓ Incentivare i processi di riqualificazione urbana, favorendo la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione".
- ✓ Riqualificare il patrimonio scolastico. E' prioritario avviare un grande programma per l'efficientamento e la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica che privilegi la collaborazione pubblico-privata, prevedendo allo stesso tempo l'esclusione dal Patto di stabilità interno dei fondi pubblici destinati al programma.
- ✓ Rimuovere le barriere che ostacolano l'uso di capitali privati nella realizzazione di opere al servizio della collettività.

- ✓ Dare certezza e velocizzare i processi di rifunionalizzazione delle aree industriali dismesse che necessitano di interventi di bonifica, senza comunque mettere in secondo piano gli aspetti della salute e della sicurezza.

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

La programmazione dei fondi europei e nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ex-FAS) del periodo 2014-2020 rappresenta una straordinaria occasione per dare impulso alla *green economy*.

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 e ragionando 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 unitaria;
- ✓ Nell'ambito dell'utilizzo 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.