

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita**

[COM(2020) 662 final]

(2021/C 155/11)

Relatore: **Pierre Jean COULON**

Correlatore: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Consultazione	Commissione europea, 11.11.2020
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	11.2.2021
Adozione in sessione plenaria	24.2.2021
Sessione plenaria n.	558
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	212/0/5

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore l'adozione da parte della Commissione europea di una proposta di strategia europea dal titolo *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*. Tale strategia risponde a una necessità assoluta e inevitabile per l'Unione europea e per i suoi cittadini, strategia che il CESE intende sostenere e alimentare attivamente con le sue riflessioni e proposte.

1.2. Il Comitato ritiene infatti che gli alloggi e altri edifici, ai quali è imputabile il 40 % del consumo energetico totale dell'Unione europea, debbano rientrare nell'ondata di ristrutturazioni promossa dall'Unione europea, in un'ottica globale di investimenti a lungo termine di interesse generale, di sviluppo sostenibile, di protezione della salute, includendo il trattamento dell'amianto in questi lavori, di transizione ecologica e di effettiva attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali in materia di alloggi sostenibili e a prezzi accessibili.

1.3. Il CESE appoggia quindi la strategia dell'ondata di ristrutturazioni poiché offre un triplice beneficio all'Unione europea per quanto riguarda il clima, la ripresa attraverso i posti di lavoro generati a livello locale e, infine, la lotta contro la pandemia e la povertà energetica e per la promozione di alloggi a prezzi accessibili per tutti, comprese le persone vulnerabili.

1.4. Il Comitato ritiene che questa strategia, data la sua particolare portata e il suo orizzonte 2050, debba essere dotata di un quadro giuridico e finanziario stabile, chiaro e adeguato, sia mediante un fondo europeo di investimento appositamente creato, piani di investimento pluriennali e un nuovo «semestre verde», sia mediante l'elaborazione di un quadro giuridico specifico appositamente adattato, per esempio in materia di aiuti di Stato, aliquote IVA applicabili, appalti pubblici, prestiti ipotecari «verdi» e norme di rendimento energetico.

1.5. Il CESE invita la Commissione a mettere in atto incentivi per la creazione, a livello locale, di filiere di industrializzazione e massificazione dei processi di riqualificazione termica, elaborando nel contempo un nuovo «Erasmus per la riqualificazione termica 2050», in modo da attirare i giovani europei verso queste nuove professioni del futuro.

1.6. Sulla scorta dell'esperienza del programma ELENA della BEI, il Comitato raccomanda inoltre di incoraggiare gli Stati membri a istituire servizi pubblici di diagnosi energetica, assistenza tecnica e consulenza, in particolare per le famiglie, onde evitare qualsiasi pratica abusiva e fraudolenta collegata ai meccanismi di sostegno alla riqualificazione termica.

1.7. Il CESE è soprattutto dell'avviso che tale strategia debba consentire all'Unione europea di avvicinarsi ai cittadini e ai loro territori comunicando in modo adeguato i meccanismi esistenti e le modalità per accedervi.

1.8. Il Comitato chiede una vera e propria sinergia tra l'Osservatorio del parco immobiliare e l'Osservatorio della povertà energetica.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il CESE accoglie con favore l'adozione, da parte della Commissione europea, della comunicazione dal titolo «Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita». La ristrutturazione su larga scala degli edifici nell'Unione europea (alloggi privati e sociali, edifici pubblici e a uso professionale) rappresenta oggi una necessità assoluta, vista la carenza strutturale di investimenti a lungo termine in questo ambito e alla luce delle conseguenze climatiche, ambientali, economiche e sociali, tenuto conto dei costi di una mancata azione in tal senso.

2.2. Il Comitato sostiene la strategia proposta dalla Commissione sulla base dell'obiettivo della neutralità climatica, dell'applicazione dei principi di circolarità, del contributo agli obiettivi di sviluppo sostenibile e alla competitività dell'Europa, della salvaguardia del patrimonio culturale e, soprattutto, del diritto di ciascuno di disporre di un'abitazione vivibile, accessibile, salubre e a prezzo contenuto, conformemente al principio 19 del pilastro europeo dei diritti sociali.

2.3. Gli alloggi e altri edifici, ai quali è imputabile il 40 % del consumo energetico totale dell'Unione europea, devono rientrare nell'ondata di ristrutturazioni promossa dall'Unione europea, in un'ottica globale di investimenti a lungo termine di interesse generale, di sviluppo sostenibile e di transizione ecologica.

2.4. Inoltre, la pandemia ha evidenziato il ruolo chiave degli alloggi nella gestione sanitaria della crisi e la necessità di ripensare il loro utilizzo, e quindi la loro progettazione, in considerazione delle esigenze di confinamento.

2.5. La pandemia ha soprattutto evidenziato il nesso inaccettabile tra alloggi insalubri, povertà energetica e resistenza alla pandemia.

2.6. La strategia dell'ondata di ristrutturazioni si fonda quindi su un approccio che offre un triplice beneficio per l'importanza del suo efficace contributo all'azione a favore del clima, per il volume di investimenti a lungo termine e di posti di lavoro locali che può generare e che possono contribuire attivamente alla ripresa, nonché per la lotta contro la povertà energetica e per la promozione della coesione e dell'inclusione sociali grazie all'offerta di alloggi a prezzi accessibili per i cittadini dell'Unione europea.

2.7. L'ondata di ristrutturazioni edilizie deve quindi essere alimentata da venti e correnti permanenti e convergenti, in termini sia di regolamentazione e aiuti dell'Unione europea sia di piani di investimento pluriennali degli Stati membri. Tali piani devono essere al tempo stesso chiari e accessibili, tenendo conto della diversità degli attori e delle loro personali logiche di investimento: dalle famiglie europee che possiedono un'abitazione propria, in regime di proprietà o comproprietà, alle famiglie che mettono sul mercato uno o più alloggi in affitto, agli enti proprietari di alloggi sociali, i quali hanno una specifica missione d'interesse generale con conseguenti obblighi di servizio pubblico, alle autorità pubbliche con il loro patrimonio edilizio, agli edifici storici protetti o alle imprese con i loro immobili. Tutti questi soggetti possono potenzialmente «cavalcare» l'ondata di ristrutturazioni, e occorre pertanto incoraggiarli a investire a lungo termine nei loro alloggi e in altri edifici entro il 2050 attraverso meccanismi di finanziamento adeguati alla natura degli edifici, tra cui prestiti a lungo termine o «prestiti verdi», garanzie pubbliche e inevitabili sovvenzioni a fondo perduto, in particolare per le famiglie.

2.8. L'ondata di ristrutturazioni edilizie dovrà essere guidata soprattutto da un movimento europeo di industrializzazione e massificazione delle operazioni a livello locale, in modo da ridurre i costi di ristrutturazione e i tempi di esecuzione dei lavori per le famiglie che occupano gli alloggi, esternalizzando e digitalizzando i processi. Tale industrializzazione dovrà essere accompagnata da nuovi modelli edilizi basati su requisiti tecnici e norme di costruzione adattati, e soprattutto da una campagna europea di valorizzazione di questa nuova filiera e dei nuovi potenziali posti di lavoro rivolta alle giovani generazioni attraverso il lancio di un «Erasmus per la riqualificazione termica 2050», che il Comitato auspica fortemente. Occorre inoltre prestare particolare attenzione ai rischi di dumping sociale connessi a queste esternalizzazioni e ad altre forme di subappalto dei lavori.

2.9. La Commissione dovrà al tempo stesso garantire la convergenza delle disposizioni esistenti, delle disposizioni da riesaminare e delle proposte di nuove disposizioni, non solo a beneficio degli Stati membri e delle loro strategie di investimento a lungo termine, ma anche delle famiglie, degli enti proprietari di alloggi sociali, delle autorità pubbliche e delle imprese, ai quali spetta la decisione finale di intraprendere gli investimenti a lungo termine, in base a logiche individuali, che andranno ad alimentare l'ondata di ristrutturazioni fino al 2050.

2.10. Tale necessaria convergenza riguarda sia le revisioni delle disposizioni vigenti per esempio in materia di direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, appalti pubblici, regimi di aiuti di Stato, in particolare per l'edilizia popolare, aliquote IVA specifiche applicabili, credito ipotecario «verde», ma anche delle disposizioni e delle condizionalità del piano europeo di ripresa Next Generation EU e della politica di coesione per il periodo 2021-2027, che devono essere chiare per le famiglie europee alle quali sono rivolte. Tale piano deve essere rivitalizzato mediante una vera e propria politica di proposte e raccomandazioni concrete nonché un approccio di coordinamento degli osservatori nazionali esistenti.

2.11. Il Comitato chiede che l'Osservatorio europeo del parco immobiliare operi in sinergia con l'Osservatorio della povertà energetica.

2.12. Il Comitato chiede che negli Stati membri sia istituito un servizio pubblico di promozione dell'ondata di riqualificazione termica, diagnosi energetica e assistenza tecnica per le relative operazioni rivolto alle famiglie, onde evitare pratiche abusive nella commercializzazione delle opere di ristrutturazione.

### **3. Osservazioni — Stimolare la ristrutturazione degli edifici a favore della neutralità climatica e della ripresa**

3.1. La ristrutturazione su larga scala degli edifici nell'Unione europea (alloggi privati e sociali, edifici pubblici e a uso professionale) rappresenta oggi una necessità assoluta, vista la carenza strutturale di investimenti a lungo termine in questo ambito e alla luce delle conseguenze climatiche, ambientali, economiche e sociali.

3.2. Il Comitato condivide l'analisi della Commissione sull'urgenza climatica di un'azione di ristrutturazione degli alloggi e di altri edifici e sulla necessità di cogliere l'opportunità offerta dalla crisi COVID-19 per ripensare, riprogettare e modernizzare i nostri edifici nell'ottica di un triplice beneficio ambientale, sociale ed economico. Si tratta infatti di un'opportunità unica di agire, allo stesso tempo, per la neutralità climatica, la ripresa e la coesione sociale.

Il Comitato desidera sollevare la questione della diversità degli edifici interessati, e in particolare della diversità degli alloggi da ristrutturare, che vanno dalle case unifamiliari ai grandi complessi edilizi costruiti durante il periodo sovietico, fino alle periferie popolari. In questa grande diversità abitativa, i complessi residenziali dell'Europa orientale, le vecchie case dei centri urbani sottovalutati, gli alloggi suburbani e gli alloggi rurali possono essere oggetto di una specifica priorità. In relazione al fatto che il patrimonio abitativo è diventato obsoleto e richiede processi di rinnovamento sia per migliorare la qualità della vita dei cittadini che per il progresso tecnico degli edifici, è necessario garantire l'accesso ai finanziamenti per i cittadini, dato che attualmente è una delle principali barriere per la ristrutturazione. Allo stesso modo, si dovrà tenere conto dell'accessibilità per le persone con disabilità. L'Unione europea deve anche cogliere questa opportunità di azione su larga scala per avvicinarsi ai suoi cittadini e al loro territorio attraverso una comunicazione adeguata.

3.3. Il Comitato sostiene l'obiettivo proposto di raddoppiare entro il 2030 il tasso annuo di ristrutturazione energetica degli alloggi e di altri edifici, stimolando nel contempo le ristrutturazioni profonde, vale a dire 35 milioni di unità immobiliari entro il 2030, senza allentare il ritmo, al fine di raggiungere la neutralità climatica a livello di UE entro il 2050. Idealmente tale raddoppiamento dovrebbe essere superato e si dovrebbe puntare a triplicarlo.

3.4. Il Comitato sottolinea l'ambizione di tale obiettivo, la sua prospettiva trentennale e la necessità di agire in profondità per uniformare le disposizioni legislative e regolamentari esistenti in materia e i meccanismi di sostegno finanziario per le famiglie interessate, gli enti proprietari di alloggi sociali, le autorità pubbliche e gli altri proprietari di immobili interessati, tutti potenziali investitori che occorre convincere a investire a lungo termine in base alle loro logiche e capacità individuali. L'allineamento in corso, da parte degli Stati membri e delle rispettive autorità di gestione regionali, tra lo strumento per la ripresa Next Generation EU e la politica di coesione 2021-2027 dimostra tale approccio.

### **4. Osservazioni — Principi fondamentali per la ristrutturazione degli edifici a orizzonte 2030 e 2050**

4.1. Il Comitato condivide la necessità di adottare una strategia globale e integrata che coinvolga gli attori interessati sulla base di sette principi: efficienza energetica al primo posto, accessibilità economica, decarbonizzazione e integrazione delle energie rinnovabili, ciclo di vita e circolarità, standard sanitari e ambientali elevati, duplice sfida della transizione verde e digitale, e rispetto dell'estetica e della qualità architettonica.

4.2. Il Comitato sottolinea la particolare importanza da attribuire, conformemente al principio 19 del pilastro europeo dei diritti sociali, all'accessibilità economica degli alloggi e degli investimenti che devono essere effettuati dalle famiglie interessate, siano esse proprietarie occupanti, affittuarie o comproprietarie di edifici degradati, in particolare nel trattamento delle inefficienze termiche e nella lotta contro la povertà energetica, ma anche dagli enti proprietari di alloggi sociali, i cui livelli di affitto sono soggetti a obblighi di servizio pubblico riguardo all'accessibilità economica imposti conformemente alle specifiche funzioni di servizio pubblico assegnate dagli Stati membri.

4.3. Il CESE sottolinea che l'isolamento dei muri cavi e dei pavimenti sono le misure che consentono il maggior risparmio di CO<sub>2</sub>, le più semplici da realizzare e le meno onerose. Ma anche questi interventi relativamente poco costosi risultano troppo onerosi per molti proprietari di abitazioni, nonostante l'abbassamento dei costi energetici che essi producono. Per tale motivo, il CESE raccomanda ai governi nazionali di istituire un programma di sovvenzioni per la realizzazione di questi lavori. Alcuni calcoli effettuati nei Paesi Bassi dimostrano che una sovvenzione di 2 000 EUR per abitazione è sufficiente per realizzare questi interventi. Oltre a ridurre in misura sostanziale le emissioni di CO<sub>2</sub>, un tale programma contribuisce anche considerevolmente all'occupazione nel settore edile duramente colpito dalla pandemia di COVID-19. Lo stesso si può dire per la Francia dopo la recente introduzione, per tutte le famiglie, del bonus per la riqualificazione termica dell'abitazione «MaPrimeRenov».

4.4. Occorre inoltre tener conto delle conclusioni e delle raccomandazioni formulate nel parere del CESE sul tema *Lavoro con l'amianto nella ristrutturazione energetica*<sup>(1)</sup>, al fine di promuovere la rimozione dell'amianto durante i lavori di ristrutturazione energetica, ove necessario e possibile.

## 5. Osservazioni — Ristrutturazioni più rapide e profonde per edifici migliori

5.1. Il Comitato condivide l'analisi della Commissione sui numerosi ostacoli che si frappongono alle decisioni di investimento individuali e sulla complessità dell'accesso ai finanziamenti, in particolare a livello locale, complessità che concerne sia i regimi nazionali sia i fondi strutturali, soprattutto nella fase di valutazione dei progetti, ma anche in rapporto ai tempi di erogazione degli aiuti. Tali complessità e disfunzioni devono essere risolte in via prioritaria per raggiungere gli obiettivi prefissati, anche nel contesto dell'attuazione, a partire dal 2021, delle disposizioni specifiche della politica di coesione per il periodo 2021-2027.

5.2. Il Comitato prende atto dell'individuazione di tali ostacoli da parte della Commissione nell'ambito della sua consultazione pubblica, e della proposta in materia di rafforzamento dell'informazione, certezza del diritto e incentivi a ristrutturare, finanziamenti adeguati e ben mirati, capacità di preparazione e realizzazione dei progetti, promozione di interventi di ristrutturazione completi e integrati, adattamento dell'ecosistema alla ristrutturazione sostenibili e, infine, utilizzo della ristrutturazione per affrontare il problema della povertà energetica e per promuovere alloggi a prezzi accessibili mediante il varo di un'iniziativa europea specifica. Queste proposte devono essere attuate secondo un principio di semplicità, di combinazione prestabilita di finanziamenti aggiuntivi che possono essere mobilitati dalle autorità pubbliche e di proporzionalità dei controlli sugli aiuti di Stato.

5.3. Il Comitato sostiene la proposta della Commissione di incaricare l'Osservatorio europeo del parco immobiliare di gestire un archivio europeo del rendimento energetico degli edifici e di promuovere l'elaborazione di incentivi in questo ambito. L'Osservatorio dovrà operare di concerto con l'Osservatorio della povertà energetica, che in tale occasione dovrà essere rinnovato.

5.4. Il Comitato riconosce la natura molto particolare della situazione attuale per quanto riguarda la potenziale mobilitazione delle risorse europee per la riqualificazione termica nell'ambito dello strumento di ripresa Next Generation EU, da un lato, e della politica di coesione per il periodo 2021-2027, dall'altro. Vi sono almeno 13 strumenti che possono contribuire a cofinanziare la riqualificazione termica, attraverso sovvenzioni a fondo perduto o prestiti a lungo termine a tassi agevolati e garanzie pubbliche.

5.5. Il CESE ritiene che questa situazione eccezionale debba indurre l'Unione europea, oltre a formulare obiettivi quantitativi di ristrutturazione, a rafforzare gli Stati membri e i loro programmi annuali di investimento nella riqualificazione termica e a garantire che tali programmi siano valutati su base annuale nell'ambito del semestre europeo, realizzando una vera e propria «governance verde» accanto alla governance economica, o ricorrendo al metodo aperto di coordinamento.

<sup>(1)</sup> GU C 240 del 16.7.2019, pag. 15.

5.6. Il Comitato è dell'avviso che questa situazione unica debba essere utilizzata anche per affrontare la povertà energetica ed eliminarla, attribuendo priorità a tale obiettivo nella mobilitazione dei finanziamenti. L'Osservatorio europeo della povertà energetica dovrebbe essere rafforzato nei suoi compiti ed essere posto alla guida di una rete europea di osservatori sulla povertà energetica degli Stati membri.

5.7. Il CESE desidera tuttavia sensibilizzare la Commissione in merito alla difficoltà per i potenziali investitori, in particolare le famiglie e gli enti proprietari di alloggi sociali, di combinare questi diversi canali di finanziamento e di coordinarli rispetto alle differenti regolamentazioni, spese ammissibili e controlli applicabili. In considerazione dell'orizzonte 2050, queste disposizioni dovrebbero essere unificate in modo da renderle più chiare e accessibili alle famiglie e alle autorità pubbliche.

5.8. In considerazione della durata dell'investimento in questione e dell'obiettivo del 2050, il Comitato propone alla Commissione di studiare, a fini di semplificazione e di chiarezza per le famiglie europee interessate, la fattibilità di un fondo di investimento specifico sostenuto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), che garantisca al contempo l'assistenza tecnica, l'integrazione dei meccanismi esistenti e la continuità della sua azione a orizzonte 2050.

5.9. Il Comitato sostiene l'intenzione della Commissione di rivedere in tal senso i regimi di aiuti di Stato applicabili agli investimenti per la riqualificazione termica. Tali regimi devono essere semplificati in modo da non costituire un ostacolo alle decisioni di investimento, considerata la loro assoluta necessità. Il CESE accoglie con favore anche la decisione di valutare nel 2021 la decisione 2012/21/UE della Commissione<sup>(2)</sup>, riguardante gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Gli aiuti per la riqualificazione termica degli alloggi sociali rientrano infatti nel regime applicabile all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico.

5.10. Il Comitato sostiene la proposta della Commissione di varare un'iniziativa europea per gli alloggi a prezzi accessibili finanziando 100 progetti faro innovativi e partecipativi, incentrati sulla ristrutturazione globale di quartieri di alloggi sociali affinché fungano da modello per lo sviluppo su larga scala nell'Unione europea. Data la capacità di investimento degli enti proprietari di alloggi sociali in qualità di servizi di interesse economico generale e con il sostegno della BEI, la massificazione delle operazioni e l'industrializzazione dei programmi di ristrutturazione degli edifici contribuiscono non solo a creare posti di lavoro a livello locale, ma anche a ridurre i costi di ristrutturazione per gli altri alloggi ed edifici pubblici mediante la creazione di nuove filiere industriali locali.

5.11. Il Comitato propone alla Commissione, sulla base dell'esperienza dello strumento ELENA e con il sostegno della BEI, di incoraggiare gli Stati membri a organizzare un servizio pubblico di assistenza tecnica per le operazioni di riqualificazione termica, rivolto in particolare alle famiglie interessate, onde evitare le pratiche abusive e fraudolente già osservate in alcuni Stati membri in relazione ai lavori di riqualificazione termica.

5.12. Il Comitato sostiene pienamente l'iniziativa «Nuovo Bauhaus europeo» annunciato dalla Presidente von der Leyen nel suo discorso sullo stato dell'Unione ed elaborata nella comunicazione in esame, che riunirà professionisti di diverse discipline per concepire gli edifici di domani e per ripensare quali caratteristiche possa e debba avere la vita sostenibile futura. Il Comitato invita tutte le parti interessate a partecipare alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione.

Bruxelles, 24 febbraio 2021

*La presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Christa SCHWENG

---

<sup>(2)</sup> Decisione 2012/21/UE della Commissione, del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3)