

**Audizione di ITACA presso la Commissione VIII
“Ambiente, territorio e lavori pubblici” della Camera dei Deputati
in merito alla proposta di Legge C 1952 recante
“Sistema casa qualità. Disposizioni concernenti la valutazione e la certificazione
della qualità dell’edilizia residenziale”**

Roma, 30 aprile 2009

PREMESSA DI CARATTERE GENERALE

La proposta di legge, coglie un’esigenza, matura oggi in Italia ed in Europa, di tradurre in un sistema di norme e procedure tecniche aspetti relativi della sostenibilità in edilizia, vista con approccio complessivo e sistematico. La sostenibilità ambientale nell’edilizia coinvolge infatti ambiti più ampi che non la sola efficienza energetica, anche se la prestazione energetica è parte fondamentale della performance ambientale di un edificio. Il dibattito assunto fino oggi in Italia ha riguardato purtroppo solo questi ultimi aspetti.

Il settore delle costruzioni rappresenta il comparto produttivo in cui pesa in maniera non più sopportabile dagli Stati, il consumo spropositato di elevate quantità di energia prodotta, l’ingente produzione di agenti inquinanti e di rifiuti, e il consumo indiscriminato di risorse naturali.

D’altro canto, lo stesso settore è quello più rilevante rispetto ad altri comparti (industria, artigianato, professione) in termini economici, occupazionali e sociali. E’ chiaro quindi che intervenire su tale settore significa anche produrre effetti propulsivi immediati sull’intero sistema economico del nostro Paese.

E’ da tempo che la **Commissione Europea** sollecita tutti gli Stati membri alla promozione della sostenibilità in edilizia negli interventi di trasformazione del territorio, anche in relazione alla riduzione delle emissioni di CO₂, incoraggiandoli ad introdurre requisiti di sostenibilità nelle procedure d’appalto oltre che alla introduzione di incentivi fiscali.

Il concetto di sostenibilità delle costruzioni, caratterizzato da edifici a basso impatto ambientale, con ridotti consumi di risorse non rinnovabili e limitati carichi ambientali, ha un **approccio progettuale di tipo integrato** per il raggiungimento della voluta performance dell’edificio. In pratica, deve essere sviluppata ed individuata una capacità progettuale del professionista con competenze tipo urbanistico, architettonico ed impiantistico al fine di realizzare un edificio con tutte le caratteristiche richieste e necessarie, guardando con particolare attenzione anche e soprattutto a **materiali da costruzione con un levato grado di qualità ambientale**.

Tutto ciò mette in moto un processo di sviluppo del sistema economico che dovrà essere innovato a tutti i livelli, con il coinvolgendo di imprese, professionisti, produttori, università, centri di ricerca, istituti di credito ed assicurativo e, non ultima, la pubblica amministrazione.

Servono dunque politiche e azioni sistemiche e organiche coordinate dello Stato, delle Regioni e soprattutto della amministrazioni locali per la promozione, l'incentivazione e la regolazione della sostenibilità in edilizia. Al progetto di norma oggi in discussione in Parlamento sono richieste queste caratteristiche.

L'ATTIVITÀ PRESSO ITACA

Le Regioni hanno costituito nel 2001 uno specifico gruppo di lavoro interregionale in materia di edilizia sostenibile, presso ITACA, organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, al fine di coordinare una serie di attività differenziate e non omogenee già in corso presso le stesse Regioni, con l'intento di definire indirizzi univoci e comuni nel settore. Si è trattato soprattutto di individuare in maniera condivisa gli elementi pregnanti ed oggettivi che caratterizzano proprio l'edilizia sostenibile.

L'approccio del gruppo di lavoro è stato quello di addivenire prima, in via prioritaria, alla individuazione di uno strumento operativo, avente validità scientifica, quale metro di misura per la valutazione dei criteri della sostenibilità energetica e ambientale di edifici situati in realtà territoriali con condizioni ambientali decisamente diverse, per poi passare a proposte normative regionali omogenee che attuassero tali criteri, così da garantire alle amministrazioni locali e agli operatori del settore efficaci e convergenti strumenti di attuazione.

E' nato quindi il **Protocollo Itaca per la valutazione della sostenibilità energetica e ambientale degli edifici**, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 15 gennaio 2004.

Il Protocollo, nella sua versione integrale originaria (72 criteri) e sintetica (12 criteri), si fonda sul sistema internazionale di valutazione "Green Building Challenge (GB Tool) quale metodologia tecnica di riferimento per la valutazione della sostenibilità in edilizia.

Il Protocollo prevede parametri di valutazione ambientali complessivi, basati per gli aspetti energetici sulla normativa nazionale di riferimento (D.Lgs. 192/05 e D.Lgs. 311/06).

In particolare il Protocollo è un sistema che permette di valutare il grado di ecosostenibilità di un edificio e si basa su un insieme di indicatori organizzati in aree di valutazione che fanno riferimento a: qualità del sito, consumo di risorse, carichi ambientali, qualità dell'ambiente interno, qualità del servizio. In base al punteggio finale, rapportato all'intero sistema, è determinato il grado di sostenibilità raggiunto dall'intervento edilizio, secondo una scala di

valutazione che va da -1 a +5, nel quale lo “zero” rappresenta una prestazione rispettosa di tutte le norme vigenti. In particolare, il Protocollo:

- adotta un sistema riconosciuto a livello internazionale, utilizzato dalle istituzioni pubbliche di diversi paesi nel mondo, al fine di stabilire e mantenere il processo di rintracciabilità internazionale;
- consente di valutare le prestazioni globali dell’edificio;
- rende possibile la contestualizzazione agli ambiti regionali;
- può essere adattato a qualsiasi esigenza di applicazione ed di destinazione d’uso dell’edificio;
- è facilmente applicabile ed aggiornabile all’evoluzione del quadro normativo e legislativo in essere;
- è conforme agli standard internazionali **ISO/TS 21931-1** in corso di approvazione, **CEN (TC 350)** e alle norme **UNI**;

Al fine di rendere operativo il Protocollo Itaca la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato il 15 marzo 2007 uno schema di **legge regionale in materia di edilizia sostenibile**, di riferimento per tutte le Regioni. Lo schema di norma si propone come strumento di regolamentazione della sostenibilità in edilizia a partire dalla pianificazione urbanistica, individuando azioni di promozione ed incentivazione che non si riferiscono al solo elemento costruito ma si allargano a scala urbana: monitoraggio dei consumi idrici e ricerca perdite a scala urbana e di quartiere, permeabilità dei suoli, limitazioni del consumo di nuovo territorio, individuazione nei processi di pianificazione dei criteri di sostenibilità, ecc.

Parte fondamentale della norma è assegnata al sistema di certificazione volontaria per la sostenibilità degli edifici, quale elemento decisivo per la corretta attuazione dei principi e dei criteri individuati dalla legge.

Viene riportato di seguito in maniera sintetica lo stato dell’arte della attività in essere presso Itaca in tema di edilizia sostenibile:

- **aggiornamento 2009 del Protocollo Itaca** integrale (44 criteri) e sintetico (14 criteri) adottati dal Consiglio Direttivo in data 3 marzo 2009, semplificati e maggiormente contestualizzati alle caratteristiche ambientali e costruttive del territorio, in linea con la normativa nazionale ed europea per gli aspetti energetici (con la collaborazione di ITC-CNR, Environment Park e Politecnico delle Marche e Regione Marche);
- **software di calcolo** per facilitare la gestione del Protocollo, messo a disposizione in maniera gratuita per professionisti, amministrazioni e imprese (in corso di sviluppo da parte di ITC-CNR e Regione Marche);

- **manualistica di riferimento** e supporto per l'applicazione del Protocollo e relativo software gestionale (in corso di sviluppo da parte di ITC-CNR e Regione Marche);
- **linee guida operative** per lo strumento di valutazione e modelli di calcolo (in corso di sviluppo da parte di ITC-CNR, Environment Park, Politecnico Marche, Innovasystem e Regione Marche);
- **banca dati dei materiali di riferimento per costruzioni ad elevata prestazione ambientale** (accordo di Programma tra ITACA, CNR, Politecnico delle Marche e Regione Marche – finanziamento congiunto CIPE e Regioni);
- **sistema di accreditamento e certificazione** per la valutazione energetico ambientale di un edificio basata sul Protocollo Itaca (Innovasystem e Regione Marche);
- **prezzario e capitolato regionale di riferimento** (accordo di Programma tra ITACA, CNR, Politecnico delle Marche e Regione Marche – finanziamento congiunto CIPE e Regioni);
- **schema di regolamento edilizio comunale tipo** per l'attuazione della norma regionale sull'edilizia sostenibile e l'applicazione del Protocollo.

Alcune ulteriori considerazioni devono essere aggiunte in ordine ad alcune attività portate avanti da Itaca. La prima riguarda l'individuazione di un modello di sistema riconosciuto di accreditamento e certificazione, a cui si sta già da tempo lavorando assieme alle Regioni e con la collaborazione di organismi nazionali del settore.

Il modello studiato quale **sistema di certificazione basato sul Protocollo Itaca** consente di valutare la sostenibilità energetica e ambientale degli edifici, sulla base di una precisa valenza scientifica, attraverso la correlabilità a sistemi di valutazione e certificazione riconosciuti livello internazionale, che permetterà un controllo rigoroso ed oggettivo della prestazione degli edifici sia di nuova costruzione che oggetto di interventi di ristrutturazione. Tale sistema è di fondamentale importanza per l'efficacia di programmi di incentivazione fiscale, regolamenti edilizi, attività di pianificazione urbanistica volti alla promozione di un ambiente costruito a elevata qualità ambientale. Inoltre, il mercato immobiliare avrà la disponibilità di un parco edifici a elevata prestazione a cui indirizzare la domanda, garantendo investimenti a lungo termine maggiormente convenienti e costi di gestione inferiori.

Il sistema di certificazione è anche un valido strumento di supporto alla progettazione considerato che permette di definire oggettivamente gli obiettivi di qualità ambientale e di verificarne il raggiungimento durante l'evoluzione della progettazione.

Altro aspetto che si sottolinea riguarda l'attività in corso presso Itaca sui **materiali ecocompatibili**. L'edilizia è uno dei settori in cui vengono consumate più materie prime e quindi riveste un'importanza di primo piano nell'ambito delle problematiche legate allo

sviluppo sostenibile. L'industria delle costruzioni quindi necessita di un cambiamento sostanziale.

Itaca, a tal fine, ha sviluppato un programma di ricerca finanziato in copartecipazione dalle Regioni e dal CIPE, titolato “**Strumenti per la promozione della sostenibilità nel campo dell’edilizia – Banca Dati dei materiali di riferimento per la costruzione ad elevata prestazione ambientale**”. Obiettivo della ricerca, in avanzato stato dei lavori è la definizione della prima banca dati nazionale istituzionalizzata di materiali e prodotti per l’edilizia per costruzioni ad elevata prestazione ambientale, secondo l’ottica di ciclo di vita (LCA). Tale analisi fornisce informazioni inerente gli impatti ambientali, in termini di consumi di risorse (materie ed energia) e di emissioni in ambiente (suolo, aria, acqua) relativi all’intero ciclo di vita del prodotto (approvvigionamento di materie prime, ciclo produttivo, imballaggio, smaltimento rifiuti e trattamento scarichi idrici, e distribuzione). Ciò, in estrema sintesi, consente una selezione oggettiva dei materiali a migliore prestazione ambientale.

Ulteriore obiettivo del progetto in corso è anche quella di definire, sulla base della costituenda Banca Dati nazionale, **prezzari regionali di riferimento e capitolati prestazionali tipo**, omogenei a livello nazionale, ottenendo in tal modo anche importanti economie di spesa e di tempi, oltre che naturalmente l’importante qualificazione del mercato di settore. Tali strumenti sono da intendersi non solo come fonti di informazioni tecniche ed economiche di riferimento, ma anche come veri e propri documenti guida nella attività di progettazione ai fini della promozione di un ambiente costruito in maniera sostenibile.

Il protocollo Itaca è stato ampiamente sperimentato in questi anni dalle Regioni, centri di ricerca, università, ecc., a garanzia della piena e completa applicazione sulle diverse tipologie di edifici.

Oggi è adottato da numerose Regioni attraverso specifiche norme e regolamenti regionali. Viene utilizzato, in particolare, dalle Regioni

- **Piemonte:** Programma Casa, edilizia sociale, contratti di quartiere;
- **Lombardia:** sistema di riferimento per incentivi comunali;
- **Toscana, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Umbria, Marche:** norme per l’edilizia sostenibile, sistemi di certificazione, programma casa, edilizia sociale e contratti di quartiere;
- **Basilicata, Calabria e Provincia autonoma di Trento, Campania, Emilia-Romagna;** sistemi di valutazione di riferimento.

Nel contesto privato inoltre il Protocollo è ampiamente utilizzato per promuovere e finanziare interventi caratterizzati da elevate performance energetiche e ambientali, oltre usato quale modello di studio in numerose università italiane (corsi di specializzazione, tesi di laurea, ecc.);

Si segnala anche la disponibilità oggi sul mercato di alcuni **prodotti finanziari**, quale “Aedifica Bioedilizia” del gruppo bancario Intesa-San Paolo ed alcuni **prodotti assicurativi**, realizzati da RAS (Gruppo Alliance), che consentono di ottenere agevolazioni e finanziamenti per le costruzioni ad elevate prestazioni ambientali in riferimento al Protocollo Itaca.

In ragione della attività sviluppata sul tema dell’edilizia sostenibile, Itaca è stata riconosciuta quale membro dell’organizzazione internazionale **UNEP-SBCI** (Sustainable Building and Construction Iniziative), Agenzia della Nazioni Unite che sviluppa le politiche per l’ambiente e la sostenibilità nell’edilizia.

IL PROGETTO DI LEGGE “SISTEMA CASA QUALITÀ”

La proposta di legge in argomento colma finalmente un vuoto di regolamentazione statale in materia di edilizia sostenibile.

A livello nazionale sono stati sviluppati solo aspetti normativi inerenti alla certificazione energetica degli edifici attraverso il D.Lgs. 192/2005, in attuazione della direttiva 91/2002, e successiva revisione con D.Lgs. 311/2006, norme transitorie in attesa delle relative “Linee guida nazionali” ancora in corso di emanazione a distanza di quattro anni.

E’ auspicabile quindi la sua emanazione anche al fine di favorire l’armonizzazione (quale legge generale di principi fondamentali nelle materie di edilizia, governo del territorio, energia) delle legislazioni nazionali e regionali per il conseguimento di obiettivi comuni in materia di edilizia sostenibile.

D’altro canto, si sottolinea la **necessità che la proposta di legge in discussione, recepisca l’esperienza maturata in questi anni dalle Regioni**, così come puntualmente ed efficacemente descritto nel dossier predisposto proprio dal Servizio Studi della Camera dei Deputati.

In merito, più puntualmente al progetto di legge, si riportano di seguito alcune considerazioni e proposte in merito:

1. in riferimento all’art. 3 comma 1 concernente la definizione di linee guida per l’individuazione dei metodi di calcolo e requisiti, si evidenzia che i requisiti ed i parametri di valutazione indicati ai punti a), b), e c) sono esattamente quelli già presenti nel Protocollo Itaca e sono dunque valutati e calcolati con metodi già puntualmente definiti; l’adozione dunque del Protocollo già condiviso da tutte le Regioni renderebbe

inutile il rinvio ad ulteriori atti (linee guida e/o regolamenti); si segnala inoltre, in ordine al comma 2 la disponibilità del software di applicazione del Protocollo ITACA già realizzato dal CNR e disponibile in uso gratuito

2. è **condivisa la proposta di un sistema “unico” di certificazione volontaria** per la qualità dell’edilizia residenziale, ma non trova riscontro efficace nell’art.4 sul sistema di accreditamento e procedure per la certificazione. Crediamo importante che ci sia un sistema di certificazione unico nazionale di riferimento anche ai fini della tutela della concorrenza degli operatori del settore;
3. **appare riduttivo l’interesse della norma (art. 2) al solo ambito residenziale** delegando alle Regioni, eventualmente, l’applicazione del sistema alle tipologie ad uso direzionale e per uffici; a tale riguardo e con riferimento a quanto segnalato al punto 1, si segnala che insieme al Protocollo Itaca, quale strumento operativo per la valutazione della sostenibilità nel settore dell’edilizia residenziale, sono già disponibili analoghi strumenti di valutazione e calcolo (ugualmente fondati sul sistema internazionale GB Toll) per i settori: uffici, edifici commerciali, asili, musei, edifici industriali.

ALLEGATI

Si allega al presente documento il **Protocollo Itaca 2009 per la valutazione della sostenibilità energetica e ambientale degli edifici**.

Si allegano inoltre:

- Protocollo Itaca sintetico 2009;
- Guida all’uso degli strumenti semplificati per il calcolo degli indicatori prestazionali;
- Manuale utente Software ITACA;
- Manuale Responsabile del Progetto;
- Manuale Responsabile Team di Certificazione;
- Schema di legge regionale recante “Norme per l’Edilizia Sostenibile” approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 15 marzo 2007.