

Convegno
ANTEPRIMA UNI 11367
"CLASSIFICAZIONE ACUSTICA DELLE UNITA' IMMOBILIARI"
&
AGGIORNAMENTI SULLA LEGISLAZIONE
"REQUISITI ACUSTICI PASSIVI DEGLI EDIFICI"

Milano, Assimpredil Ance

30 settembre 2010

Intervento
NORMAZIONE PER LE COSTRUZIONI: BENESSERE E QUALITA'

Dr. Piero Torretta

Presidente UNI

Proiezione del filmato UNI.

Buongiorno a tutti, ben trovati

E' la seconda volta che intervengo in questa sala ad un convegno sui requisiti acustici degli edifici.

La prima fu nel 2005 in occasione della presentazione di un altro documento UNI sempre in materia di acustica negli edifici, l'UNI TR 11175 sulle previsioni delle prestazioni acustiche per gli edifici.

Allora ero l'ospite essendo Presidente di questa associazione, oggi sono l'invitato (*anche se mi suona strano esserlo a casa nostra*), nella veste di Presidente UNI.

Un cenno merita anche, per dare giusto merito alle cose, il mio personale percorso all'interno dell'UNI, ente a cui fui candidato Presidente nel 2000 dall'allora Presidente ANCE Ing. De Albertis.

Candidatura che giustamente non si concretizzò, essendo prevalentemente una risposta alla emarginazione a cui i costruttori erano allora costretti da una gestione della normazione tecnica che (*sia per la scarsa e poco incisiva azione del sistema di rappresentanza, che per la prevaricazione del mondo accademico e degli interessi di pochi*), li vedeva sempre come parte soccombente.

Tanto tempo e tante esperienze sono passate da allora, tante vicende si sono succedute. Tra queste anche la modifica del rapporto tra la normazione ed il nostro mestiere, che ha reso possibile che un costruttore diventasse Presidente dell'UNI.

Ritorniamo all'incontro a cui facevo prima riferimento.

Presidente dell'UNI allora era l'Ing Scolari, un ingegnere meccanico che poco sapeva di edilizia, ma che aveva capito la potenzialità della normazione tecnica nel settore delle costruzioni.

Una potenzialità che doveva evolvere dal primato quantitativo (*oltre 3.000 sono le norme che impattano sul settore delle costruzioni*) alla funzionalità ed alla utilità della norma, che non può che discendere dalla condivisione da parte degli utilizzatori e dalla sua utilità nelle relazioni del mercato.

Per questa ragione l'ing. Scolari aveva raccolto con intelligenza ed interesse la proposta di presentare nella casa dei costruttori la UNI TR 11175 che si innestava su un contesto confuso di obblighi e di adempimenti delle imprese **e che cercava in qualche modo di fornire indicazioni nel merito del modo con cui ottemperare.**

Era il primo tentativo di cercare, con la normazione tecnica volontaria, di mettere ordine in una situazione resa confusa e complicata da un intervento del legislatore nel lontano 1995 con la legge 447 e (*come vedremo poi*), dai successivi decreti legislativi, sia promulgati che soprattutto non promulgati.

Vi ricordo solo a cenni l'evoluzione del quadro normativo della materia.

La legge 447 del 1995, oltre alla zonizzazione acustica dei territori, definiva l'obiettivo di garantire negli edifici una determinata prestazione (*il requisito acustico passivo*) al fine di consentire un adeguato confort d'uso all'utilizzatore.

La legge non definiva né limiti, né le modalità con cui raggiungerli, ma ne affidava il compito ai Ministeri dell'Ambiente e dei LLPP.

Nel 1997 il Ministero dell'Ambiente (*allora molto ideologizzato*), promulgò il decreto attuativo sui limiti di isolamento acustico che le nuove costruzioni avrebbero dovuto garantire.

Il Ministero dei LLPP invece, che aveva il compito di definire le modalità di progettazione e costruzione per raggiungere tali limiti, non ha mai promulgato il relativo decreto.

Anzi nell'ottobre del 2001, ripetutamente sollecitato, deliberò in una seduta del Consiglio Superiore dei LLPP, il non rilevante interesse a disciplinare la materia, sia per la sua "secondaria importanza" rispetto ad altri temi anch'essi contenuti nella L.447, come l'azzonamento acustico del territorio (*di competenza della PA*), sia per la difficoltà ad individuare una soddisfacente soluzione tecnica.

La vigenza dell'obbligo di rispettare nelle nuove costruzioni i limiti definiti dal decreto del 1997 (*in Lombardia una legge regionale, ne ha sospeso l'efficacia in attesa di verifiche sperimentali applicative completate solo nel corrente anno*) si è mantenuta in una condizione di incertezza, sinchè per mera casualità incidentale (*altre erano le ragioni del contenzioso*) la giurisprudenza (*una sentenza del Tribunale di Torino*), ha sentenziato che i limiti fissati dal decreto del 1997 erano validi anche se il quadro normativo cogente non era ancora stato completato, valendo in tale caso "gli usi, le consuetudini, le prassi" utili per l'applicazione delle tecniche costruttive necessarie per il loro raggiungimento.

Gli "usi e le consuetudini" sono l'essenza del ruolo dell'Uni e delle norme tecniche volontarie.

Questo è il messaggio del filmato di presentazione a cui abbiamo assistito.

Le norme tecniche sono i documenti emessi da enti di formazione riconosciuti (ISO; CEN; UNI) secondo procedure che ne garantiscono trasparenza, condivisione e consensualità, che il mercato "volontariamente si è dato per definire le caratteristiche (*dimensioni, prestazioni, ambientali, sicurezza, organizzazione*) di prodotti e servizi che il produttore si impegna a realizzare e

l'utilizzatore si aspetta di trovare *(un principio sancito dalla Commissione Europea nel lontano 1988 definito "nuovo approccio" che vuole che, là dove è possibile il mercato si autodisciplini e nel caso di interesse pubblico –sicurezza, incolumità delle persone, tutela dell'ambiente, ect – il Legislatore recepisca tali norme nella legislazione cogente).*

In particolare:

- Le norme tecniche volontarie sono uno strumento al servizio della regolazione dei rapporti tra i diversi soggetti della società *(imprese, professionisti, pubblica amministrazione, cittadini, consumatori)*
- le norme, originalmente nate come norme di prodotto e poi evolute a norme di processo *(qualità, sicurezza, responsabilità sociale)* oramai "regolano" ogni aspetto della vita e delle attività economiche *(il risparmio, il turismo, la distribuzione, i servizi ect)*
- le norme per la loro funzione di rappresentare lo stato dell'arte, gli usi e le consuetudini, non si possono quindi trascurare o sottovalutare,
- le norme, per loro caratteristica, sono un concentrato di conoscenza *(a cui concorrono tutti gli stakeholders che ne hanno interesse)* finalizzato a dare soluzioni ai problemi tecnici, economici, di sicurezza, di rispetto ambientale, di prestazioni, di efficienza, di qualità, di chiarezza contrattuale; **non sono obbligatorie ma aiutano a "fare bene le cose"**
- le norme sono uno strumento vantaggioso per tutti gli attori socioeconomici: imprese, professionisti, pubblica amministrazione e consumatori,
- le norme non vengono imposte dall'alto o dall'esterno: sono gli operatori stessi che le useranno che possono fare le norme *(partecipando direttamente o tramite le proprie associazioni al processo di autoregolamentazione che avviene nelle commissioni tecniche UNI)* anziché subirle supinamente.

Ritorniamo al percorso iniziale.

Nel febbraio del 2008 sono stato nominato Presidente dell'UNI e mi sono trovato ad occuparmi di cose, molte di queste con richiami più o meno diretti al mondo delle costruzioni, che mai prima di allora avrei pensato di affrontare.

L'ultimo in termini di attualità e complessità è il tema dell'energia nucleare (*norme di prodotto, di processo, di qualificazione delle imprese*) che come sapete per 1/5 dell'investimento interessa le imprese di costruzioni, ma che come ogni intervento sul territorio ha a che fare con la gestione del consenso, che rimane sempre un problema rilevante per il nostro mestiere.

Ma Uni ed i suoi enti federati, curano e sviluppano norme sulle biciclette, sulle automobili, sulle ferrovie, sul gas, sull'energia, sui prodotti alimentari, sulla ricettività alberghiera, sull'informatica, sugli strumenti finanziari, sul commercio e la distribuzione, sulla formazione, sulle professioni, su tutti i campi e le materie di interesse economico e sociale.

In questa attività Uni, come ben rilevato dal filmato, è parte del sistema della normazione tecnica europea, il CEN, e del sistema della normazione tecnica internazionale, l'ISO ai cui lavori ed ai cui organi partecipa in rappresentanza del nostro paese.

L'ampiezza dei campi di intervento, non mi fa però dimenticare la mia provenienza ed il mio mestiere, il costruttore.

Un mestiere che muore di norme.

Norme spesso, se non sempre, ideologiche, quasi mai finalizzate a sostenere, semplificare, innovare l'attività, ma quasi sempre a limitare, reprimere l'operatività delle imprese che spesso sono viste come una "minaccia" più che come un servizio alla soddisfazione delle esigenze del

paese (la recente legge sulla tracciabilità dei pagamenti nei LLPP, la semplificazione con cui si sta affrontando il tema della “patente a punti del costruttore” ne sono l’esempio più recente).

Valorizzare le norme tecniche per la loro volontarietà, la loro condivisione, la loro consensualità, la loro natura preventiva nella regolazione dei rapporti del mercato, anticipare ed integrare la legislazione cogente che per sua natura non è mai tempestiva, che fatica a sottrarsi ai condizionamenti delle parti più forti o più furbe, che spesso viene usata più per il consenso che per la sua funzione, è lo spirito con cui cerco di svolgere il compito di indirizzo che compete al Presidente dell’UNI.

Un compito che mi ha insegnato il mio predecessore ing. Scolari (che non era solo un ingegnere meccanico ma soprattutto un uomo con grandi valori) che ha coniato la definizione di UNI come Ente al Servizio del Paese.

Come dicevo, le norme tecniche hanno una funzione preventiva.

Definiscono cioè un riferimento, un punto di arrivo, ma anche un punto di partenza. Non sono mai un salto nel buio, non prescindono dalla realtà in cui si collocano. Hanno tempi di elaborazione ed approvazione che consentono al mercato (che partecipa alla sua elaborazione) di attrezzarsi, di prepararsi alla loro applicazione.

Soprattutto non sono obbligatorie, ma hanno la funzione (riconosciuta dalla stessa Commissione Europea) di stimolare il mercato a crescere consolidando “usi e consuetudini” che diventano possibili riferimenti nei rapporti contrattuali tra produttori di beni e servizi e gli utilizzatori (definiscono cioè quali sono le caratteristiche dei beni e dei servizi che i produttori si impegnano a rispettare ed i consumatori si aspettano di trovare).

In certi casi, ed è la sfida più importante che stiamo cercando di affrontare, possono servire a riequilibrare i poteri contrattuali nel mercato: è il caso delle norme sul risparmio, sulle assicurazioni, sui servizi di pubblica utilità, dove spesso i rapporti tra fornitore e fruitore del servizio è disciplinato da, pur autorevoli, regolamentazioni autoreferenziali (*ABI; ANIA, Autorità di sorveglianza*), ma che difficilmente nella loro definizione coinvolgono l'utenza e tutto il sistema di interessi che vi ruota intorno.

Una attività che, per quanto riguarda il nostro mestiere vede oggi UNI impegnata nello studio di norme:

- sugli asset immobiliari (*per definire procedure, tempi, documentazione standard nella gestione dei rapporti di finanziamento degli interventi immobiliari*)
- sul controllo tecnico in esecuzione (*per definire gli standard delle attività di verifica in corso d'opera oggi necessari per le polizze decennali*)
- sulla codifica dei prodotti e dei processi di costruzione (*per definire in modo univoco e certo i contenuti delle prescrizioni progettuali facilitando la gestione del rapporto contrattuale oggi spesso reso conflittuale dalla confusione interpretativa di ciò che è previsto e di ciò che compete all'impresa*).

Mentre campi di possibile interesse possono essere:

- la definizione degli elementi di prestazione, uso e manutenzione dei prodotti soggetti alla garanzia decennale del 1669 del C/C (*per sottrarre la loro definizione alla volatilità delle valutazioni dei CTU nominati in corso di causa*)
- la identificazione degli elementi utili ai fini della qualifica della "sostenibilità" degli interventi edilizi (*per individuare linee e principi univoci a prescindere dal sistema di certificazione*).

Con questo spirito, di servizio alle esigenze del mercato, abbiamo lavorato sulla nuova normativa sulla classificazione acustica degli edifici.

Constatata l'impossibilità ad ottenere una risposta del legislatore che, dopo aver creato il problema con una norma obbligatoria ma di improbabile

applicazione, non solo non ha mai completato, ma si sottraeva all'impegno civico della sua rielaborazione (*il legislatore mai muove da solo, quasi sempre dietro alla sua attività, e soprattutto alla attività degli uffici della burocrazia ministeriale, si annidano i portatori di interessi particolari che non trovano modo migliore di imporre le proprie posizioni*), gli operatori del mercato hanno trasferito le loro esigenze al tavolo della formazione tecnica e UNI, raccogliendone le aspettative (*come è sua funzione, UNI non fa norme di propria iniziativa, ma solo se esiste una conclamata necessità del mercato*) ha insediato un gruppo di lavoro all'interno della Commissione Acustica che, partendo dalla osservazione delle esperienze straniere (*dove non esiste obbligo di prestazione, ma una consuetudine dei mercati che nell'offerta e nella domanda di immobili valutano anche le prestazioni acustiche privilegiando nelle scelte i beni con le migliori performance*), con un lavoro intenso, inusualmente breve (*18 mesi rispetto alla media di 32 delle norme sia nazionali che internazionali*) ha elaborato, con la partecipazione di 60 rappresentanti di tutti gli stakeholders interessati, la proposta di norma che, completato l'iter procedurale previsto per garantire condivisione e conoscenza (*inchiesta pubblica, osservazioni, approvazione*), è stata pubblicata nello scorso mese di maggio.

Il momento ed il tempo della pubblicazione non è stato casuale.

Nel frattempo infatti il Parlamento, verificata l'incongruenza della normativa nazionale rispetto a quella Comunitaria, nella approvazione della legge annuale sul recepimento nel nostro ordinamento delle norme Europee (*senza presunzione, utile in questo è stato il solo fatto che in UNI si stesse operando per una nuova norma sulla classificazione acustica degli edifici*), ha sospeso l'applicazione dei limiti del decreto del 1997 ai contratti tra privati, delegando il Governo (*Ministero dell'Ambiente e delle Infrastrutture*) a disciplinare ex novo la materia entro il 29 luglio del 2010.

A dimostrazione che l'utilità delle norme tecniche (*"nuovo approccio"*) è spesso anche quella di essere anticipatrice della legislazione cogente (*il caso degli Eurocodici strutturali recepiti nelle norme tecniche sulle costruzioni nello scorso anno ne sono l'esempio più recente*), la norma sulla "classificazione acustica delle unità immobiliari" ha costituito un riferimento puntuale nella elaborazione della bozza del decreto delegato predisposto dal Ministero dell'Ambiente di cui, solo le diverse posizioni degli operatori (*soprattutto quelli che faticano ad accettare il principio consensuale e democratico della norma tecnica*), hanno reso difficile l'approvazione nei termini della delega, lasciando ancora il mercato senza una norma cogente di riferimento e costringendo ad un nuovo processo di approvazione che ancora però deve iniziare.

Sugli aspetti più puntuali della norma UNI 11367 (*tra cui il lavoro sulle appendici funzionali a definire modalità applicative semplificate per i piccoli interventi*) saranno più esauritivi gli interventi dei relatori che seguiranno, tra cui ricordo principalmente l'Ing ELIA Presidente della Commissione Acustica UNI e coordinatore del gruppo che ha lavorato alla definizione della norma, senza la cui sagacia e tenacia difficilmente sarebbe stato possibile trovare una soluzione condivisa.

Ricordo solo che alla elaborazione della norma hanno partecipato oltre 60 esperti in rappresentanza di tutti gli interessi in gioco (*progettazione, esecuzione, produttori di componenti, posa in opera, direzione lavori, controlli e collaudi*).

Concludo ricordando che la classificazione acustica di una unità immobiliare (*4 classi, dalla più silenziosa alla più rumorosa*) consente di informare i futuri proprietari e/o abitanti sulle caratteristiche acustiche della stessa e di tutelare i vari soggetti che intervengono nel processo edilizio (*progettisti, produttori di materiali da costruzione, costruttori, venditori, ecc.*) da possibili successive

contestazioni per la differenza tra le aspettative dell'utenza rispetto alle prestazioni promesse dal produttore.

La nuova norma tecnica sulla classificazione acustica degli edifici costituisce un esempio di efficacia della normazione tecnica volontaria in quanto riteniamo abbia saputo conciliare e sintetizzare le esigenze e le aspettative dell'utente sulle caratteristiche prestazionali del prodotto (*e le conseguenti garanzie d'uso*), con la capacità/possibilità del produttore di realizzarle, garantendo le prestazioni dichiarate ed attese.

Come già detto all'inizio, per sua natura la norma tecnica volontaria definisce infatti lo stato dell'arte di un prodotto/servizio, ma non è una norma imposta dall'alto o dall'esterno, bensì è un accordo condiviso, trasparente, consensuale, alla cui definizione possono partecipare tutti gli stakeholders interessati.

Questa norma si aggiunge a quella sulla efficienza energetica (*e potrà essere integrata nel futuro da quella sulla sostenibilità*) migliorando il quadro delle informazioni a disposizione dell'utente del bene edilizio. Quadro che, con il meccanismo della classificazione graduata, conferisce al bene edilizio un nuovo valore economico legato alla capacità dello stesso di soddisfare esigenze spesso immateriali dell'utilizzatore (*comfort, privacy, emissioni CO₂, consumo materiali...*).

Come tutte le norme tecniche di prodotto/servizio, la norma UNI 11367 ha posto al centro della sua attenzione il consumatore, le sue esigenze, il suo rapporto con il mondo della produzione, che - a sua volta - è impegnato a dare informazioni sul tipo di prodotto che realizza e immette sul mercato: in particolare su quali sono le caratteristiche e le prestazioni rispetto allo standard definito dalla norma tecnica di riferimento.

Un modo per qualificare i rapporti contrattuali in modo chiaro, evitando equivoci tra le aspettative della domanda ed il contenuto dell'offerta, nell'interesse di entrambe.