

CONVEGNO – Le Norme Tecniche per le Costruzioni

1 dicembre 2005

Angelo Balducci – Presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici

Il Testo delle Norme Tecniche per le Costruzioni è stato finalmente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dopo meno di due anni di lavoro da parte della Commissione ministeriale e del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

È la quarta volta nella storia d'Italia dopo le norme emanate rispettivamente nel 1907, nel 1939 e nel 1971 in cui si assiste ad una “fase organica” del processo normativo, in cui è redatto un compendio delle norme tecniche che governano la progettazione, la direzione, la costruzione ed il collaudo delle costruzioni civili.

Si tratta di una cospicua opera di sintesi e di coordinamento del gran numero di regole tecniche esistenti, regole che, a causa della loro intrinseca natura, presentano esse stesse spinte moltiplicative dovute ai cambiamenti delle conoscenze ma anche alle diverse e più esplicite esigenze del mondo produttivo ed imprenditoriale.

Il moltiplicarsi di regole prescrittive tende inevitabilmente a limitare il senso di responsabilità del Progettista e la sua capacità di agire in modo consapevole, mortificandone così l'importanza e la necessaria centralità nel processo costruttivo.

Il Testo Unitario ha il merito di aver sintetizzato e riordinato tutti i provvedimenti precedentemente emessi, richiamando correttamente le disposizioni comunitarie di natura cogente, ma soprattutto lasciando al Progettista la possibilità di esprimere le sue capacità tecniche attraverso scelte consapevoli e responsabili.

Secondo un approccio puramente prestazionale, le Norme dovrebbero enunciare una serie di massime che individuano dei principi di natura non imperativa, riportando eventualmente anche alcune prescrizioni pratiche, intese come “imperativi ipotetici” e non già come regole contenenti un dovere.

Le nuove Norme Tecniche non sono totalmente prestazionali, ma introducono una libertà di scelta per il Progettista, di concerto con il Committente, una volta scelti i livelli di sicurezza fra quelli fissati nelle Norme Tecniche.

Vorrei sottolineare che la libertà di scelta è strettamente correlata con il concetto di

responsabilità ma è legata anche alla possibilità di innovazione, elemento qualificante, questo, di tutto il Testo Unitario e chiaramente evidenziato da una attenta lettura del capitolo 2.

Nel 2003, anche a seguito degli eventi luttuosi legati al sisma del Molise, il Dipartimento della Protezione Civile ha emesso l'Ordinanza 3274, alla quale va riconosciuto il merito di aver messo in luce la necessità di un radicale adeguamento del quadro normativo italiano allo sviluppo scientifico e ai principi generali delle norme internazionali.

Consapevole di questa situazione, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Prof. Pietro Lunardi, ha ritenuto necessaria la redazione di un Testo Unitario “con caratteristiche di coerenza, chiarezza, univocità, sinteticità e improntato al più moderno indirizzo di normazione prestazionale, piuttosto che prescrittiva e di semplificazione legislativa”.

La Commissione ministeriale, e di questo va dato atto ai suoi componenti e in primis al Prof. Calzona, che hanno operato con spirito di servizio, si è basata sulle risultanze dei dibattiti e delle proposte normative elaborate nel corso degli anni dal Consiglio Superiore, non limitandosi ad effettuare un semplice aggiornamento alla sola parte sismica secondo gli indirizzi dell'Ordinanza, ma riorganizzando concettualmente tutti gli aspetti normativi legati al processo progettuale e costruttivo in chiave prestazionale.

Le Norme per le Costruzioni tengono conto del fatto che lo sviluppo scientifico ha portato ad una più approfondita interpretazione dei fenomeni naturali, descrivendoli mediante modelli più avanzati. Questa conoscenza più approfondita deve essere sfruttata attraverso l'applicazione di modelli di calcolo coerenti che consentano al Progettista la possibilità di una ottimizzazione delle scelte.

Sottolineo inoltre che la norma ha tenuto conto dell'attuazione della Direttiva europea 89/106 sui prodotti da costruzione che si svolge in parallelo con il processo di formazione del corpus normativo tecnico europeo sulle opere di ingegneria civile, gli “Eurocodici”.

Nati circa trenta anni fa, gli Eurocodici furono inizialmente concepiti in chiave prestazionale per realizzare un corpo di norme sintetiche atte a costituire un riferimento unitario per l'operato di tutti i tecnici della Comunità europea. Tale iniziativa è stata indubbiamente meritoria e di grande importanza, segnando un condiviso e generale arricchimento tecnico-culturale.

Questa impostazione originaria, a cui si è ispirata la Commissione Ministeriale, è stata pienamente condivisa dal Consiglio Superiore e credo possa costituire l'ispirazione per tutte le successive valutazioni.

Nel corso di questi trenta anni gli stessi Eurocodici hanno dovuto subire quel processo divergente tendente al loro frazionamento; da un primo codice sintetico si è arrivati ora ad un elevato numero di volumi sempre più specializzati e dettagliati, soggetti anche a ripetuti aggiornamenti.

Alla luce di queste premesse, ritengo largamente condivisa l'opinione che gli Eurocodici, almeno in questa loro attuale forma, non possano essere utilizzati direttamente come codici cogenti di natura prescrittiva, in quanto potrebbero diventare, e mi preme sottolinearlo, un facile strumento sanzionatorio nei riguardi di chi progetta e costruisce, riportando l'uso delle Norme ad un momento di formale obbligo e non di scelte illuminate.

Più correttamente, le Norme Tecniche consentono liberalmente il loro utilizzo unitamente ad altri Codici internazionali riconosciuti - fatti salvi i livelli di sicurezza stabiliti nel Testo Unitario, che potranno essere esplicitati attraverso la redazione dei cosiddetti "Annessi Tecnici Nazionali" agli Eurocodici.

Le Norme tecniche da poco emanate, identificando in modo chiaro e sintetico i livelli di sicurezza e le prestazioni delle costruzioni, costituiscono un sistema completo coerente ed affidabile, per raggiungere l'obiettivo della sicurezza delle costruzioni ai fini della Pubblica incolumità e della conservazione delle costruzioni, obiettivo che rappresenta uno dei principali compiti istituzionali affidati al Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

La norma rappresenta indubbiamente un sostanziale momento di crescita del mondo costruttivo nel suo complesso, dai Professionisti,

ai Committenti alle Imprese. In tale spirito la norma deve essere chiara, semplificata nella sua impostazione diventando in tal modo garanzia di effettiva applicabilità.

La norma deve consentire la sua applicazione con chiarezza in tutti i casi, dalla piccola struttura a quella più ardua e complessa. È questo uno dei modi più efficaci per verificare l'applicabilità della norma. Il professionista deve avere l'orgoglio di adottare una soluzione derivante da una sintesi di profilo elevato tra la norma e le variabili introdotte dal caso in esame.

La norma rappresenta lo snodo tra il mondo della conoscenza e della cultura tecnica e la crescita e lo sviluppo del settore dell'ingegneria civile.

L'elemento "prestazionale" è un valore di straordinario peso perché non si può pensare ancora al mondo della nostra professione per porci nella condizione di non essere censurati "né dal Codice Civile" né da quello Penale, ma al contrario la norma deve accompagnare l'espressione positiva delle idee, dove queste possono tornare al centro del processo di scelta, e dove la loro concretizzazione è affidata anche a norme che garantiscono livelli di sicurezza e prestazioni richieste.

Quindi se la norma divide, non è tale, e non ha centrato l'obiettivo per cui è stata pensata.

Il Testo Unitario si deve inquadrare nell'ambito più generale della qualificazione del processo - costruttivo attraverso scelte razionali e procedure controllate, che consentono di raggiungere il livello di prestazione previsto, avendo mutuato questi concetti - sperimentati da molti anni con successo - da altre discipline costruttive, quali la meccanica, il nucleare ecc.

Questa esigenza di qualità, di efficienza e di sicurezza, scaturisce inoltre dall'elevato grado di complessità e di interazione multidisciplinare che caratterizza oramai tutti i progetti di infrastrutturazione del territorio rendendo necessario un approccio progettuale coerente ed armonico e non già frazionato e contraddittorio.

L'ampiezza e la profondità del nuovo testo normativo hanno portato ad ampliare fino a 18 mesi il consueto periodo di 6 mesi in cui è consentita l'applicazione, in alternativa, della normativa precedente sulla medesima materia.

Accogliendo le osservazioni formulate dalle

Regioni in sede di intesa sulle “Norme tecniche per le costruzioni”, espresse nella conferenza unificata del 28 luglio 2005, e in risposta alle condivisibili preoccupazioni del Presidente Errani, il regime transitorio richiesto è stato inserito come indicato nell’art. 5 del DL 28 maggio 2004 n. 136.

Per lo stesso motivo il decreto prevede una Commissione consultiva di monitoraggio, composta da rappresentanti dei Ministeri delle Infrastrutture e degli Interni, della Protezione Civile oltre che da rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, dell’Associazione nazionale Comuni d’Italia, nonché delle principali Associazioni imprenditoriali e professionali.

La Commissione istruirà tutte le osservazioni ed indicazioni che l’applicazione della nuova norma metterà in luce: dall’istruttoria potranno emergere prescrizioni normative aggiuntive o correttive al Testo in pubblicazione.

La Commissione di monitoraggio sottoporrà queste eventuali proposte al parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e successivamente alla Commissione Europea nell’ambito della procedura di informazione tra gli Stati Membri. Infine, le norme potranno essere eventualmente emendate previa intesa con le Regioni, così come stabilito dal D.L.vo 112/98.

La fase di “monitoraggio” è un periodo fondamentale per dare alla norma lo spessore necessario e la possibilità di esprimere la sua potenzialità, la sua forza. Per consentire questo occorre però che tutti coloro che positivamente pensano al mondo della nostra professione, contribuiscano a fornire elementi di serena valutazione che possano consentire un confronto degli stessi con il quadro normativo nuovo.

Il Consiglio Superiore dei lavori pubblici produrrà, in collaborazione con le Università e con l’auspicabile apporto delle esperienze dei professionisti e delle Imprese, dei Commentari sui singoli aspetti della norma che serviranno ad illustrarne le metodologie di applicazione. Tali Commentari non avranno natura cogente, ma potranno costituire un indirizzo e una interpretazione condivisa del Testo Unitario pubblicato.

Ferma restando l’impostazione delle Norme Tecniche per le Costruzioni, e il livello di sicurezza ivi previsto, voglio porre l’accento sulla

condivisione delle linee interpretative e di indirizzo che deve essere raggiunta fra tutti gli attori del mondo delle costruzioni, anche a livello locale, per tenere in conto delle diverse realtà costruttive e delle tradizioni tecniche che costituiscono un elemento qualificante del mondo costruttivo nazionale.

Il Servizio Tecnico Centrale che nell’ambito del Consiglio Superiore ha compiti di studio oltre che di certificazione e vigilanza sul mercato, elaborerà, come in passato, specifiche Linee Guida di indirizzo in merito ai diversi aspetti connessi alla realizzazione delle opere e chiarirà tutti quegli aspetti applicativi concernenti l’interazione tra il Testo Unitario e la disciplina comunitaria relativa alla marcatura CE nel periodo transitorio dei diciotto mesi, provvedendo ad emanare, se necessario, delle linee di indirizzo.

In conclusione, credo di dover sottolineare che le nuove Norme Tecniche abbiano correttamente ricondotto l’attenzione sul fatto che la sicurezza delle costruzioni deriva principalmente dalla qualità dei materiali e dalle procedure per la garanzia della qualità adottate in fase progettuale e di realizzazione da Professionisti consapevoli.

Il Consiglio Superiore, nel solco della tradizione multidisciplinare esistente sin dalla sua istituzione con l’Unità d’Italia, e quale massimo organo tecnico consultivo dello Stato, vuole svolgere quel compito di indirizzo e di cerniera tecnica tra le esigenze delle Istituzioni e quelle della Società Civile che le varie modifiche dell’assetto costituzionale hanno continuato a lasciare prerogativa dello Stato.

L’attuale quadro legislativo, attraverso la ridefinizione dei poteri tra Stato ed Enti locali, nel rispetto dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà, ha comunque ribadito, e proprio per questo rafforzato, i compiti di indirizzo e di definizione di criteri che attengono alla struttura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella quale il Consiglio, nelle materie specifiche, trova la sua naturale e centrale collocazione.

Voglio infine evidenziare che le attività del Consiglio Superiore, negli ambiti di sua competenza, oltre ai compiti istituzionali, trova il suo nuovo vero ruolo, nelle attività di supporto, di indirizzo e di consulenza, così da costituire il nuovo centro della cultura tecnica del Paese, aperto a tutte le istanze della Società Civile.