

L'inquinamento normativo

un freno al mercato e allo sviluppo

di Alfredo Marrocchelli

Stiamo assistendo a un pericoloso fenomeno di degrado della qualità delle leggi e delle norme tecniche che regolano il nostro lavoro di impiantisti; questo fenomeno può, con buona ragione, essere definito come una forma di inquinamento normativo

Questa forma di inquinamento, pur avendo pesantissime conseguenze per tutti i cittadini e per il paese, non è prevista tra quelle che fanno parte delle iniziative del Protocollo di Kyoto e, quindi, non sembra meritare l'attenzione né del mondo politico né dei cittadini, né degli addetti ai lavori. Vediamo meglio cosa intendiamo per inquinamento normativo nell'ottica, seppure limitata, di un professionista che opera quotidianamente nel campo dell'impiantistica civile: esso è un insieme di regole e di comportamenti che si caratterizza per i seguenti aspetti.

1. Ipertrafia legislativa, cioè un profluvio di provvedimenti che si susseguono cambiando continuamente le regole da applicare ma senza mai dare la possibilità di un'effettiva interiorizzazione ed implementazione; in questo caso sembra che il mondo politico debba e voglia rispondere ad esigenze di cambiamenti da realizzare in tempi molto rapidi; il problema è che tempi così ridotti sono incompatibili con la predisposizione di buoni e meditati testi di legge e con la predisposizione di corrette norme tecniche. Ecco che l'alternativa reale che si pone è tra avere cattive leggi preparate in tempi ragionevoli oppure buone leggi in tempi considerati dal mondo politico irragionevoli: la scelta del nostro Parlamento è, finora, sempre stata a favore di accettare cattive leggi pur-

ché preparate in tempi ragionevoli (per esempio elettorali).

In pratica, però, esiste anche una terza opzione, sostenuta pure da valenti giuristi, e cioè di non legiferare e lasciare al mercato ed alla società di autoregolarsi: ma questa possibilità è vista, evidentemente, con terrore dai legislatori.

2. Le leggi senza fine. È ormai prassi comune che i testi di legge rinviino gli effettivi dettagli applicativi ed operativi a futuri emanandi provvedimenti; provvedimenti che, però, nella realtà non vedranno mai la luce: o perché dopo alcuni anni una nuova legge modifica la precedente e rinvia ad altri e diversi provvedimenti attuativi (ma sempre fantomatici) o perché si aspetteranno vanamente cinque, dieci o più anni, in un clima di incertezza e confusione legislativa che impedisce di lavorare in un contesto nel quale si fa riferimento a regole certe. E questo non crea alcun problema agli operatori furbi e disonesti ed a chi lavora in nero, ma impedisce la possibilità di una corretta concorrenza e mette fuori mercato gli operatori che cercano di lavorare correttamente e rispettando le leggi.

Non è accettabile, in un paese civile, che il cittadino sia messo dinanzi all'alternativa secca tra il non rispettare le leggi e le norme tecniche (e vivere senza problemi e senza costi particolari da sostenere) oppure di cercare di rispettare le leggi e così entrare in un

incubo degno della penna di Kafka, dove tutto è proteiforme, nebuloso e incredibilmente (e sterilmente) costoso.

Su questo argomento specifico delle leggi senza fine propongo, per quantificare gli effetti negativi, di introdurre un indicatore che chiamerò *rendimento legislativo* che dia una misura immediata dell'effettiva applicabilità e completezza di una legge (e della serietà e competenza chi le prepara ed approva).

Tale *rendimento legislativo*, RL, può essere definito dal seguente rapporto:

$$RL = \frac{\text{numero dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge (ed effettivamente pubblicati nei tempi e modi programmati nella stessa legge)}}{\text{numero dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge}} \times 100$$

3. Le competenze infinite. Sono un altro grave aspetto che aumenta l'entropia legislativa. In Italia ogni realizzazione tecnica ha implicazioni che riguardano ministeri diversi, ognuno dei quali è tenacemente legato al suo spicchio di competenze e, soprattutto, a gestire la sua parte di potere, di consenso e di finanziamenti.

Per esempio un semplice impianto di riscaldamento può vedere regolamentati aspetti di sicurezza nell'uso dei combustibili, di inquinamento ambientale, di corretto uso delle risorse energetiche, di aspetti economico-finanziari.

Questa impostazione multidisciplinare implica, però, che in Italia anche la semplice regolamentazione delle norme di progettazione, installazione ed esercizio di un im-

Un esempio di legge senza fine

Il Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, offre un ottimo esempio di legge senza fine e per esso possiamo calcolare il rendimento legislativo illustrato nell'articolo.

Il D. Lgs. 192/05 è pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, del 23 settembre 2005, ed è entrato in vigore l'8 ottobre 2005. I provvedimenti che nel testo del decreto si prevedeva di emanare sono:

- almeno tre decreti del Presidente della Repubblica, entro 120 giorni dall'8/10/2005 come previsto all'art. 4;
- Le Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici entro 180 giorni dall'8/10/2005;
- un decreto per le modalità di compilazione della documentazione progettuale, da emanare entro 180 giorni dall'8/10/2005.

A fine dicembre 2006, nessuno dei cinque provvedimenti attuativi previsti era stato pubblicato, pur essendo trascorsi circa 15 mesi e cioè circa 450 giorni.

Il rendimento legislativo del D.Lgs. 195/05 è dunque pari a:

$$\begin{aligned} \text{RL} &= \frac{\text{numero dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge} \\ &\quad \text{(ed effettivamente pubblicati nei tempi e modi programmati} \\ &\quad \text{nella stessa legge)}}{\text{numero dei provvedimenti attuativi previsti dalla legge}} \times 100 = \\ &= \frac{0}{5} \times 100 = 0 \end{aligned}$$

È divertente osservare come un decreto che ha, per finalità dichiarata, l'innalzamento dei valori dei rendimenti energetici degli impianti presenti negli edifici sia, a sua volta, caratterizzabile da un rendimento legislativo pari a ... ZERO!

Ultime novità

Ho scritto queste note tra la fine di gennaio ed i primi giorni di febbraio 2007: ed ecco che il 1° febbraio 2007 cambiano di nuove le regole del D. Lgs. 192: infatti, sulla Gazzetta Ufficiale del 1° febbraio 2007, viene pubblicato il Decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 311, *Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia*, che, tanto per semplificare la vita ai cittadini ed agli operatori, entra in vigore il giorno successivo, il 2 febbraio 2007.

Quanto ho descritto nel testo di questo articolo ha, quasi in diretta, un'ulteriore riprova sia con riferimento all'ipertrofia legislativa sia all'aspetto delle leggi senza fine.

Alcune telegrafiche osservazioni sul nuovo provvedimento:

- ancora non c'è nessuno dei decreti attuativi previsti dal D. Lgs. 192/05, malgrado tutti i termini dichiarati siano stati abbondantemente superati, ed ecco che arriva un sostanziale cambiamento della legge stessa;
- che il precedente D. Lgs. 192/05 fosse stato scritto malissimo è ora provato anche dal titolo stesso del nuovo provvedimento, il D. Lgs. 311/06, che parla di ... *disposizioni correttive ed integrative al D. Lgs. 192/05*;
- un aspetto molto critico del vecchio D. Lgs. 192/05 è la mancanza di un testo coordinato con i precedenti provvedimenti ed il ricorso ad abrogazioni parziali ed implicite, con la conseguenza di una difficile lettura dei provvedimenti e di molte difficoltà interpretative; e il D. Lgs. 311/06 come si comporta? Peggio del precedente provvedimento: infatti, non abroga il D. Lgs. 192/05 ma ne modifica o abroga parti consistenti ed il nuovo testo, che con queste modifiche ne risulta, va, a sua volta, a modificare ed abrogare parzialmente i precedenti provvedimenti, come la Legge 10/91 ed il DPR 412/93. In conclusione il problema è ora ... elevato al quadrato;
- all'articolo 2 del D. Lgs. 311/06 si precisa che dal 1° gennaio 2007... *l'attestato di certificazione energetica dell'edificio è necessario per accedere agli incentivi...*; ma il decreto legislativo è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il 1° febbraio 2007 quindi, altra stranezza, validità retroattiva della legge;
- all'articolo 6 del D. Lgs. 311/06, con riferimento all'eventualità di comportamenti scorretti da parte del professionista qualificato si afferma che sarà ... *punito con la sanzione amministrativa pari al 30 % della parcella calcolata secondo la vigente tariffa professionale*; ma non è proprio lo stesso Ministero dello Sviluppo Economico (che è il principale estensore del D. Lgs. 311/06) che con Decreto Legge del 4 luglio 2006, n. 223 e successiva legge di conversione del 4 agosto 2006, n. 248, (cosiddetta liberalizzazione) prescrive l'abrogazione delle disposizioni che riguardano l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime?

E allora come funziona? Le tariffe fisse o minime dei professionisti iscritti agli albi sono abrogate oppure no? O forse si vuole affermare che per le parcelle da pagare ai professionisti non valgono le tariffe minime di legge ma per le sanzioni amministrative, invece, esse restano in vita?

pianto di riscaldamento o di produzione di acqua calda sanitaria richiede, o può richiedere, l'intervento o il parere o il contributo di tanti di quegli interlocutori da rendere praticamente impossibile il raggiungimento di un risultato ragionevole ed in tempi certi.

4. Regioni ed enti locali, che possono legiferare in materia di energia, aggiungono ulteriore confusione ad un quadro nazionale già complesso e poco efficiente. L'attuale situazione legislativa, in questo campo, è assolutamente irrazionale ma, formalmente,

ineccepibile: per esempio, si recepisce una Direttiva Europea, la 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia, al fine di adottare regole simili in tutti i paesi che fanno parte dell'UE; anzi in ambito tecnico europeo, nel CEN, ci si sforza di elaborare norme

tecniche che possano essere applicabili in tutti i paesi. Lo scopo mi sembra evidente: arrivare ad avere regole, se non uguali, almeno molto simili in tutti i paesi dell'Unione Europea e, forse, arrivare al punto che un ingegnere francese possa anche progettare un impianto di riscaldamento tedesco o un ingegnere italiano un impianto di riscaldamento spagnolo. Ma ecco che, in Italia, la nostra legislazione (clausola di cedevolezza) lascia, alle venti Regioni ed alle due Province autonome esistenti, la libertà di recepire in modo autonomo e come meglio desiderano la direttiva europea, magari facendo riferimento a norme tecniche locali (sviluppate da Università o centri di ricerca locali); il tutto nascosto dietro la ridicola foglia di fico che tali enti locali sono tenuti al rispetto dei vincoli derivanti dall'UE e dei principi fondamentali della legge nazionale e della direttiva 2002/91/CE.

5. L'appartenenza all'Unione Europea, che ci impone di obbedire (recepibile) alle direttive tecniche che approva e che noi, talvolta, facciamo nostre in modo assolutamente burocratico e senza quello spirito di libertà del mercato, di trasparenza, di efficacia ed efficienza e di sano pragmatismo che sarebbero necessari. Anzi il recepimento di queste direttive appare come la furba continuazione dell'approccio italiano con in più la garanzia (e talvolta la pretesa) che nessuno si permetta critiche o commenti perché tali provvedimenti sono schermati dallo scudo insindacabile ed onnipotente del marchio CE.

6. Incomprensibilità dei testi di legge. Qui si vuole far riflettere il lettore sul fatto che la scarsa qualità e la cattiva comprensibilità delle leggi appaiono, a chi scrive, come un obiettivo perseguito con malcelata determinazione dal legislatore e dagli organi tecnici preposti. Leggi poco comprensibili, infatti, scontentano di meno gli operatori interessati perché, nella confusione delle disposizioni, ognuno può leggere a proprio vantaggio le norme che, infatti, consentono infinite, ed anche antitetiche, interpretazioni. Leggi poco comprensibili sembrano essere anche più utili nelle relazioni con i gruppi di pressione, quelli che sostengono nelle stanze del potere i propri legittimi ma specifici

interessi, perché la loro indeterminatezza e vaghezza consente agli estensori di presentarle a tutti con buona possibilità di accettazione.

In più sembra ormai che solo leggi e norme male scritte diano la certezza al mondo politico ed agli alti funzionari della Pubblica Amministrazione di avere visibilità sui mezzi di comunicazione di massa, nei seminari e nei convegni: ecco allora che proprio gli estensori di incomprensibili provvedimenti legislativi diventano onnipresenti in televisione, alla radio, sui giornali, nei convegni e nei seminari per spiegare, agli altri cittadini, proprio quello che, loro stessi, non sono stati capaci di scrivere e pubblicare, in modo corretto, in Gazzetta Ufficiale.

I provvedimenti di cui parliamo sono elaborati, dal Parlamento e dai loro organi tecnici, spesso sulla base di principi ed assiomi astratti e con riferimento ad una realtà virtuale nella quale è facile immaginare ed affermare che tutto funzioni in modo razionale ed ineccepibile e dove tutto appare facile ed organizzato; ma la realtà è, invece, disordinata, caotica e conflittuale.

In questo caso non vi è dubbio alcuno, per chi scrive, che tra la mentalità empirico pragmatica di stampo anglosassone ed americano e la mentalità razionalista e statalista francese abbia vinto una forma di degenerato razionalismo, fanatico ed ideologico: per i nostri legislatori, infatti, se una politica energetica o un insieme di leggi e norme non funziona nella realtà di tutti i giorni la colpa è sempre della pratica.

Per essi non conta nulla l'effettiva applicabilità delle norme mentre conta, e molto, un'illusoria e costosa (per i cittadini e per il paese) coerenza con i loro velleitari principi. E, per essi, l'unica strada percorribile è programmare una dose sempre crescente di leggi e regolamenti cui, essi pensano, prima o poi, anche la riottosa realtà delle cose dovrà piegarsi.

E qui concludo con un'ultima amara osservazione: perché così pochi tecnici ed addetti ai lavori protestano contro questo stato di cose? Perché si leggono spesso commenti positivi su disposizioni di legge incomprensibili e confuse?

La mia risposta è che nell'esistente disordine legislativo si pensa di poter trarre qualche

Vietate le caldaie a condensazione?

Pensando ad un aspetto relativamente semplice, la pubblicazione delle regole di progettazione e di gestione degli impianti di riscaldamento, sono o possono essere coinvolti, in un modo o nell'altro, undici ministeri, venti regioni, due province autonome, 103 province e 8.101 comuni. E il nostro Parlamento. Più associazioni di categoria, enti tecnici, università e professionisti.

In questo quadro di riferimento così confuso è possibile, per esempio, che da un lato due provvedimenti (il D. Lgs. 192/05 e la Legge finanziaria 2007) incentivino l'installazione delle caldaie a condensazione e, dall'altro, un provvedimento emesso da un diverso ministero (il D. Lgs. 152/06, *Norme in materia ambientale*, Allegato IX, punto 2.7) ne vieti l'installazione (prevede, infatti, l'obbligo di garantire che, all'interno dei camini degli impianti termici civili, siano evitati fenomeni di condensa e, quindi, di fatto, vieta l'uso delle caldaie a condensazione poiché, tecnicamente, è sempre presente condensa nei camini collegati a tali caldaie).

piccolo vantaggio personale, senza avere riguardo per l'interesse del paese nella sua globalità; si ritiene, forse, che se le leggi e le norme cambiano spesso ed in modo confuso si avranno più possibilità di lavoro, si potrà adempiere a più obblighi burocratici e farsi pagare le relative parcelle. Se aumentano le pubbliche amministrazioni coinvolte (Ministeri, Regioni, Province, Comuni ecc.) serviranno più consulenti, più comunicatori, più ingegneri, più avvocati. O si potranno vendere più prodotti di un certo tipo, pubblicare più libri, produrre più software. O incrementare gli iscritti alle associazioni di categoria e potenziare le attività di formazione ed aggiornamento sull'applicazione delle nuove (e anche incomprensibili ed inutili) leggi.