

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Via Guido Monaco, 16 - 52100 Arezzo - Italia

C.F. e P.IVA 01426600514

AVV. GIAMPIERO PINO

Revisore Contabile

Socio AGI - Avvocati Giuslavoristi Italiani

e-mail: giampiero.pino@studiolegalepino.it

AVV. PAOLO ROMAGNOLI

e-mail: paolo.romagnoli@studiolegalepino.it

AVV. NELLINA PITTO

e-mail: nellina.pitto@studiolegalepino.it

CONS.LAV. ALESSANDRA SCORTECCI

Responsabile Ass.ne Qualita'

e-mail: alessandra.scortecci@studiolegalepino.it

AVV. ELEONORA LEPRI

e-mail: eleonora.lepri@studiolegalepino.it

AVV. NICCOLO' PINO

e-mail: niccolo.pino@studiolegalepino.it

DOTT.SSA ELISA MAFUCCI

e-mail: elisa.mafucci@studiolegalepino.it

PARERE RELATIVO ALLA GERARCHIA DELLE FONTI IN MATERIA DI NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI ED AI POTERI DI VERIFICA DEI PROGETTI DA PARTE DELLA STRUTTURA REGIONALE COMPETENTE

Norme esaminate: art.83 ss D.P.R. 380/2001; art.95 ss L.R. 1/2005; d.p.g.r. 9.7.2009 n.36/R recante il regolamento di attuazione dell'art.117 L.R. 1/2005; D.M. 14.01.2008 del Ministero delle Infrastrutture; Eurocodici 0 - 9; D.lgs 163/2006; Circolare n.617 del 2.2.2009; Circolare 11.12.2009.

Come è noto, l'entrata in vigore del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 14.01.2008, contenente il testo aggiornato delle norme tecniche per le costruzioni, in sostituzione di quelle approvate con il precedente D.M. 14.9.2005, ha originato rilevanti problemi interpretativi ed applicativi.

Lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in considerazione del carattere innovativo di tali norme e a seguito di innumerevoli segnalazioni degli operatori del settore, ha emanato la circolare 02.02.2009 n.617, avente per oggetto le istruzioni per l'applicazione del citato D.M. 14.1.2008, a cui è seguita la circolare 11.12.2009, contenente ulteriori considerazioni esplicative.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

L'intento perseguito dal Ministero era, appunto, quello di fornire indicazioni ed elementi informativi per una più agevole ed univoca applicazione della nuova normativa in commento. Purtroppo, anziché semplificare l'interpretazione, dette circolari hanno concorso ad ingenerare ulteriori dubbi ermeneutici.

La problematica preliminare riguarda la gerarchia delle fonti normative nazionali, europee ed internazionali, che disciplinano la materia e, soprattutto, il rapporto tra le nuove norme tecniche e i cosiddetti Eurocodici, sia nel settore dell'edilizia privata che in quello dei lavori pubblici. Su tali temi è stato appunto richiesto un chiarimento da parte dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Arezzo.

* * *

1) Sul rapporto tra le NTC di cui al D.M. 14.1.2008 e le norme europee di cui agli Eurocodici

Il D.M. 14.1.2008, nella premessa, chiarisce che le norme tecniche in esso contenute <<definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle prestazioni loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità, anche in caso di incendio e di durabilità.....>> prevede, inoltre, che <<alle indicazioni applicative per l'ottenimento delle prescritte prestazioni, **per quanto non espressamente specificato nel presente documento, ci si può riferire a normative di comprovata validità e ad altri documenti tecnici elencati nel Cap.12**>>.

L'art.12 del D.M. 14.01.2008 richiama espressamente gli Eurocodici e delinea un determinato rapporto tra tali fonti e le norme tecniche interne.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

In particolare detto articolo stabilisce che: <<per quanto non diversamente specificato nella presente norma, **si intendono coerenti** con i principi alla base della stessa, le indicazioni riportate nei seguenti documenti:

Eurocodici strutturali pubblicati dal CEN, con le precisazioni riportate nelle Appendici Nazionali o, in mancanza di esse, nella forma internazionale EN;

Norme Uni EN armonizzate i cui riferimenti siano pubblicati su Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea;

Norme per prove, materiali e prodotti pubblicate da UNI.

Inoltre, in mancanza di specifiche indicazioni, **a integrazione delle presenti norme e per quanto con esse non in contrasto**, possono essere utilizzati i documenti di seguito indicati che costituiscono riferimenti di comprovata validità:

Istruzioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

Linee Guida del Servizio Tecnici Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

Linee Guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale e successive modificazioni del Ministero per i Beni e le Attività culturali, come licenziate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e ss.mm. ii.;

Istruzioni e documenti tecnici del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.).

Possono essere utilizzati anche altri codici internazionali, purchè sia dimostrato che garantiscano livelli di sicurezza non inferiori a quelli delle presenti Norme tecniche>>.

Tale norma prevede, quindi, **l'applicazione in via concorrente con le norme interne degli Eurocodici pubblicati dal CEN, con le eventuali precisazioni contenute nelle Appendici**

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

nazionali o, nel caso in cui non siano ancora pubblicate tali Appendici, nella forma internazionale EN.

Come è noto gli Eurocodici (definiti anche con le iniziali EC) sono norme europee relative alla progettazione strutturale e geotecnica degli edifici e delle opere di ingegneria civile e sono stati elaborati dal CEN (Comitè Européen de Normalisation) su specifico mandato della Commissione Europea, allo scopo di eliminare le disparità di metodo di calcolo usate nelle varie normative nazionali. Il loro obiettivo è quello di stabilire criteri comuni e unificati che non ostacolino più la libera circolazione dei servizi di ingegneria e di architettura nei Paesi membri.

Tali norme europee sono suddivise in dieci sottogruppi (numerati da 0 a 9) che disciplinano specifiche materie (criteri generali di progettazione strutturale, azioni sulle strutture, strutture di calcestruzzo, di acciaio, composte calcestruzzo e acciaio, di legno, di muratura, progettazione geotecnica, progettazione in zona sismica, strutture in alluminio) e coprono l'intero spettro delle tecniche costruttive e delle pratiche di progettazione.

Detti Eurocodici vengono prima proposti in versione provvisoria "ENV" (in tedesco Europäesche Norm Vorübergehend), per poi essere convertiti in versione definitiva ("EN") dopo un periodo di prova. Secondo le verifiche effettuate, **attualmente tutti gli Eurocodici sopra menzionati sono in versione definitiva "EN"**. Comunque, le informazioni in merito alla pubblicazione ed alle ultime versioni disponibili sono rintracciabili sul sito dell'Ente Nazionale Italiano di Unificazione (UNI).

Pur essendoci la versione internazionale definitiva un ulteriore adempimento è richiesto alle Autorità nazionali e cioè: << l'emissione di una Appendice in cui sono definiti i valori numerici dei parametri

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

di determinazione nazionale. Tali parametri sono sostanzialmente coefficienti di sicurezza, lasciati liberi per rispettare il diritto delle Autorità nazionali di controllare il livello di sicurezza>> (in tal senso si è espressa la Commissione Ingegneria strutturale sul tema “recepimento degli Eurocodici in Italia” con la nota consultabile sul sito internet all’indirizzo [http://www.edilportale.com/news/2005/05normativa/recepimento-degli](http://www.edilportale.com/news/2005/05normativa/recepimento-degli-eurocodici-in) eurocodici-in)

Dagli accertamenti effettuati risulta che **il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha approvato in data 27.7.2007 numerose Appendici nazionali (salvo errore 22)** che ha trasmesso alla Conferenza unificata Stato – Regioni- Enti locali, tenutasi il 29.11.2007, avente il compito di esaminare il nuovo testo delle norme tecniche per le costruzioni in fase di elaborazione. L’elenco ed il testo di tale Appendici è consultabile sul sito internet della Regione Toscana (www.rete.toscana.it/sett/pta/...news_archivio-07.htm). Tra queste Appendici vi è quella che contiene i valori e le prescrizioni relativi alla definizione delle azioni sismiche. Occorre precisare, però, che tali atti, ad oggi, non sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale e, di conseguenza, non sono divenuti efficaci.

La loro entrata in vigore era attesa dagli operatori dato che le Appendici in esame dovrebbero contenere i “parametri di determinazione nazionale” (NPD). Come spiegato dalla Dottrina nelle riviste specializzate: <<Gli Eurocodici riportano le procedure di calcolo e i valori proposti dei coefficienti di sicurezza in riferimento ai materiali da impiegare. **I coefficienti di sicurezza possono essere confermati o modificati da ogni Stato membro nel documento di applicazione...** I documenti applicativi degli Eurocodici sono stati emanati in Italia dal Ministero dei Lavori Pubblici come ad esempio nel D.M. 9.01.1996, nel quale sono riportati i documenti applicativi delle UNI

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

ENV 1992 1-1, e UNI ENV 1993 1-1>> (si veda lo studio contenuto in “EuroBLT anno VI numero 1/2004).

Ciò precisato, tornando all’esame dell’art.12 D.M.14.1.2008 appare chiaro che **gli Eurocodici possano comunque essere applicati, anche ove non vi sia l’Appendice nazionale, utilizzando la versione internazionale definitiva “EN”.**

In ordine al rapporto del D.M. 14.1.2008 e gli Eurocodici si è espresso il Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, con una nota del 25.6.2009. In base all’interpretazione del citato art.12 detto Consiglio ha concluso che: <<alla data di entrata in vigore del D.M. 14.1.2008 – il 30 giugno 2009 – la normativa tecnica applicabile nei lavori commissionati da privati sarà propriamente quella contenuta nel Decreto, salva la possibilità di applicare le disposizioni contenute negli Eurocodici, in quanto compatibili>>

Secondo tale Ente, pertanto, l’applicazione delle norme europee sarebbe comunque subordinata al previo giudizio di compatibilità, che, naturalmente, lascia ampi margini di discrezionalità, generando, quindi, situazioni di incertezza.

Tale interpretazione non è pienamente condivisibile. Ritengono gli esponenti che un’attenta lettura dell’art.12 del D.M. 14.1.2008 consente di affermare che esso contempla **una presunzione di conformità** delle norme contenute negli Eurocodici, i quali sono stati espressamente recepiti nelle NTC, in quanto ritenuti “coerenti con i principi alla base” delle stesse.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

In tale senso si è espresso in via incidentale anche il Consiglio di Stato, con la sentenza 25.5.2009 n.5231 reg.sen., relativa al ricorso proposto dal Consiglio Nazionale dei Geologi contro il Ministero delle Infrastrutture ed altri, per l'annullamento del D.M. 14.1.2008.

Detto Ordine sosteneva che le nuove norme tecniche avrebbero interferito sulle competenze professionali dei geologi, omettendo di disciplinare fondamentali attività conoscitive delle caratteristiche geologiche delle aree interessate dalla costruzione di opere di ingegneria civile. Dette conoscenze sarebbero invece contemplate, oltre che nelle precedenti norme tecniche del D.M. 14.9.2005, negli Eurocodici 7 e 8.

Nel pronunciarsi su tale ricorso il Consiglio di Stato ha esaminato proprio l'art.12 del D.M. 14.1.2008 precisando che i documenti e le normative in esso elencate <<**aventi valore integrativo delle stesse NTC (per quanto con esse non in contrasto)** sono richiamati a mero titolo indicativo e quindi non tassativo>>. Su tale premessa ha puntualizzato, altresì, che: <<da quanto precede emerge quindi palesemente che le NTC costituiscono una raccolta organica delle norme che disciplinano la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni al fine di garantire, per stabili livelli di sicurezza, la pubblica incolumità. E che tuttavia, **tali norme debbono essere necessariamente integrate e coordinate con i più diffusi documenti tecnici, ivi compresi quelli di cui al Capitolo 12, oltre che, ovviamente, con la disciplina legislativa di settore**>>

Secondo tale giurisprudenza la relazione tra le fonti in esame si configurerebbe come <<**un'operazione di integrazione di norme destinate tutte a coesistere, ovvero, al più, del riempimento di vuoti per ipotesi e particolarità non trattate dalle NTC e non già di una**

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

sostituzione e disapplicazione di norme dispositive ed imperative precise ma contrastanti con altre diverse e superiori>>.

In un punto della motivazione, inoltre, prendendo posizione su di uno specifico motivo di impugnazione del Consiglio nazionale dei geologi, inerente il contrasto tra le NTA del D.M. 14.1.2008 e l'Eurocodice 8 (dedicato all'aspetto sismico) il Consiglio di Stato ha rilevato: <<**il recepimento di quest'ultimo (Eurocodice 8) nel D.M. 14.1.2008, per effetto del richiamo nel Cap.1 e nel Cap.12>>.**

Da tale espressione si desume che secondo tale Giurisprudenza, **il rinvio agli Eurocodici, quali documenti concorrenti e/o integrativi, contenuto nei Capitoli 1 e 12 del D.M., sarebbe di per sé sufficiente a dimostrare il loro recepimento, quali fonti del diritto, anche nel nostro ordinamento.**

In ogni caso, anche volendo prescindere da tale tesi, è certo che gli Eurocodici, pur senza le precisazioni contenute nelle Appendici nazionali, concorrono, nella versione definitiva "EN" a disciplinare la materia in oggetto e svolgono, principalmente, una funzione integrativa delle NTC . Per espressa indicazione del legislatore, si presumono coerenti con i principi posti a base delle norme interne. Tale presunzione, a parere degli esponenti, dovrebbe essere sufficiente ad evitare una verifica preliminare di conformità delle norme tecniche europee in questione, con le NTC nazionali. Tale verifica sarebbe invece richiesta dall'art.12 solo nel caso in cui si volesse fare applicazione di diverse fonti, quali i documenti indicati nel secondo capoverso dello stesso articolo, che possono essere impiegati <<ad integrazione delle presenti norme e **per quanto con esse non in contrasto**>>.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Alla luce di quanto sopra illustrato si può concludere che non è configurabile un vero e proprio ordine gerarchico tra le due fonti, ma al più, **un ordine di precedenza**, nel senso che il professionista, nel settore dell'edilizia privata, dovrà, in prima battuta, accertare se sussiste una norma interna specifica a disciplinare la fattispecie concreta, ove questa non vi sia, o sia lacunosa, potrà attingere agli Eurocodici, che, come detto, costituiscono la principale fonte integrativa.

* * *

2) Sul rapporto tra NTC di cui al D.M. 14.1.2008 e il D.lgs 163/2006 nel settore dei lavori pubblici

Diverse considerazioni valgono per il settore dei lavori pubblici.

Come è noto tale ambito è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs 163/2006. E' indubbio che tale Decreto legislativo, nella gerarchia delle fonti, sia norma di rango superiore rispetto al Decreto Ministeriale 14.1.2008, per cui le disposizioni contenute nel primo prevalgono su quelle contenute nel secondo.

Ebbene, nel Codice dei contratti pubblici sono contemplate numerose previsioni che delineano una diversa relazione tra il D.M. 14.1.2008 e gli Eurocodici.

In modo specifico rileva l'art.68 del D.lgs 163/2008, inerente le "specifiche tecniche" definite al punto 1 dell'allegato VIII, che figurano nei documenti del contratto, quali il bando di gara. Il comma 2 di tale articolo prevede un principio fondamentale e cioè che: <<le specifiche tecniche devono

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura dei contratti pubblici alla concorrenza>>.

La finalità della disposizione è, evidentemente, quella di garantire la massima apertura dei prestatori di servizi ed evitare impedimenti alla concorrenza. In considerazione di tale ratio il successivo comma 3 del medesimo art.68 stabilisce che: <<fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, **nei limiti in cui sono compatibili con la normativa comunitaria**, le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti...>>.

Di conseguenza la stazione appaltante nel redigere i bandi di gara, laddove preciserà le specifiche tecniche, dovrà fare riferimento alle regole nazionali, **solo a condizione che siano compatibili con la normativa comunitaria**. E' quindi evidente che tale norma modifica sostanzialmente l'ordine di precedenza e/o prevalenza, attribuendo un valore prioritario alle norme tecniche contenute negli Eurocodici e valore solo subordinato e condizionato al giudizio di compatibilità, alle norme interne di cui al D.M. 14.1.2008.

La conferma di tale ordine di precedenza è fornita dai successivi capoversi dell'art.68 comma 3 dove si precisa che le specifiche tecniche dovranno essere elaborate secondo una delle seguenti modalità: <<a) mediante riferimento a specifiche tecniche definite nell'allegato VII e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle omologazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione, o, se questi mancano, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

calcolo e di realizzazione delle opere o di messa in opera dei prodotti. Ciascun riferimento contiene la menzione “o equivalente” >>.

In base al comma 4 <<quando si avvalgono della possibilità di fare riferimento alle specifiche di cui al comma 3, lettera a), le stazioni appaltanti non possono respingere un’offerta per il motivo che i prodotti e i servizi offerti non sono conformi alle specifiche alle quali hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l’offerente prova, in modo ritenuto soddisfacente dalle stazioni appaltanti, con qualsiasi mezzo appropriato, che le soluzioni da lui proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche>>.

Si sottolinea, peraltro, che la Commissione Europea già con la raccomandazione del 11.12.2003 aveva suggerito vivamente agli Stati membri di recepire gli Eurocodici negli ordinamenti legislativi nazionali al fine di agevolare la libera prestazione di servizi d’ingegneria edile e di architettura e creare le condizioni per un sistema armonizzato di regole generali ed aveva ricordato che gli enti appaltanti <<**devono utilizzare obbligatoriamente gli Eurocodici negli appalti pubblici**>>.

Alla luce delle disposizioni del Codice degli appalti il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, nella nota sulla compatibilità delle disposizioni di cui al D.M. 14.1.2008 e gli Eurocodici, ha concluso che: <<in sintesi **le disposizioni di cui all’art.68 del D.lgs 163/2006 producono un’inversione dell’ordine di prevalenza della normativa tecnica applicabile ai progetti di lavori pubblici**. In tale ambito i progettisti possono applicare le rispettive norme tecniche nazionali (per l’Italia quelle di cui al D.M. 14 gennaio 2008) solo se conformi a quelle europee (gli Eurocodici) e non viceversa. Ne consegue che, per gli appalti di lavori il progettista partecipante alla gara è prioritariamente tenuto ad applicare le norme tecniche degli Eurocodici, essendo costretto, teoricamente, qualora non intenda

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

avvalersi di tali prescrizioni, a dimostrare l'equipollenza (tecnica) tra gli Eurocodici (comuni a tutti gli Stati membri) e la normativa nazionale>>.

Per completezza si segnala che sul rapporto tra Codice dei contratti pubblici e D.M. 14.1.2008 si è espresso anche il Consiglio di Stato nella ricordata sentenza n. 5231/2009.

Nel pronunciarsi sul ricorso del Consiglio nazionale dei Geologi ha chiarito che: <<**le norme primarie e secondarie disciplinanti il settore dei lavori pubblici** o richiedenti determinate attività conoscitive di competenza esclusiva dei geologi **sono comunque destinate ad applicarsi secondo il loro disposto, sia per effetto dell'ampio richiamo contenuto nelle stesse NTC in impugnativa, sia in virtù del principio della gerarchia delle fonti, tenuto conto, in particolare, da quest'ultimo punto di vista, della naturale prevalenza di disposizioni di legge su disposizioni regolamentari incidenti sulla medesima materia.** Questo vale, a mero titolo esemplificativo, per le disposizioni del D.lgs n.163/2006, riguardanti e postulanti specifiche acquisizioni e determinate componenti conoscitive attribuibili, nella varie fasi della progettazione, alla professione geologica. Esse non potranno, invero, non applicarsi anche in presenza e vigenza delle contestate NTC>> .

Il Consiglio di Stato ha inoltre sottolineato che <<si tratta di fonti aventi rilievo e portata applicativa diversi, riguardando le NTC le costruzioni in generale, sia pubbliche che private>>, ed occupandosi, invece, il citato Codice dello specifico settore dei progetti delle infrastrutture nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici di lavori. **Da ciò deriva l'applicabilità della disciplina del Codice al suo speciale campo di operatività, senza creare interferenze con gli enunciati normativi delle NTC.**

* * *

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

3) Sulla natura ed efficacia della circolare n.617 del 2.2.2009

La circolare n.617, come anticipato in premessa, ha suscitato notevoli problemi interpretativi negli operatori, sia laddove, al punto C12, subordina l'impiego delle fonti europee a determinate condizioni, sia in relazione a numerose "precisazioni" al D.M. 14.1.2008, che in realtà tali non sono, rappresentando vere e proprie integrazioni, o rettifiche, allo stesso.

Quanto al punto C12, stabilisce che: <<Gli Eurocodici Strutturali pubblicati dal CEN costituiscono un importante riferimento per l'applicazione delle Norme Tecniche. A tale riguardo è da precisarsi che **per l'impiego degli Eurocodici, finchè non saranno pubblicate le Appendici Nazionali, il riferimento ai valori raccomandati dalle EN vale solo se non in contrasto con analoghe indicazioni delle Norme Tecniche, indicazioni che in ogni caso prevalgono.** Laddove mancano i diretti riferimenti a valori specifici delle NTC, **si possono usare i valori raccomandati dagli EC solo se tali valori sono coerenti, come criteri e come livelli di sicurezza, a quanto indicato dalla NTC>>.**

Il testo di tale paragrafo appare di difficile comprensione. In primo luogo per le definizioni impiegate: ad esempio a quali "valori raccomandati dalle EN" si riferisce? Verrebbe da pensare ai coefficienti di sicurezza che, appunto, sono solo "proposti" dagli Eurocodici e possono essere modificati in sede di Appendici nazionali. Ma è solo un'intuizione. Permane il dubbio.

A parte tali dubbi, la previsione in esame sembra configurare un diverso rapporto tra norme interne e norme europee in quanto per l'applicabilità degli Eurocodici richiede che questi siano

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

necessariamente preceduti dalle Appendici nazionali, e finchè non saranno pubblicate, i valori raccomandati nella forma internazionale definitiva “EN” varrebbero solo se non in contrasto con le NTC, che comunque prevarrebbero. Suscita inoltre perplessità l’ultimo capoverso dove si stabilisce che in caso di lacune delle NTC (mancanza di riferimenti a valori specifici nelle NTC) si possono impiegare i valori degli Eurocodici solo se coerenti <<come criteri e livelli di sicurezza>> con quelli indicati nelle NTC.

Non si comprende la portata di tale previsione dato che, come spiegato, l’art.12 D.M. 14.1.2008 contiene una esplicita presunzione di conformità degli Eurocodici con le NTA. e consente l’applicazione di dette fonti, anche se prive delle Appendici nazionali, nella versione definitiva “EN”. Vi è quindi un contrasto tra circolare e D.M.

Elementi di contrasto si ravvisano anche in numerose previsioni della circolare che, come detto, non si limitano a proporre una interpretazione “chiarificatrice” delle disposizioni del D.M., ma si spingono ad integrare parti lacunose dello stesso, o a modificarne altre poco chiare. In tale senso attraverso lo strumento della circolare si vorrebbe incidere sul quadro normativo vigente.

A fronte di tali incongruenze si pone la questione del ruolo della circolare nella gerarchia delle fonti e della coerenza o meno della stessa nei confronti di terzi, distinti dall’Amministrazione da cui promana.

Tale questione appare di particolare importanza in considerazione della prassi che si sta diffondendo presso gli Uffici del genio civile che, ritenendo vincolante tale atto, sono giunti a sindacare nel

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

merito le scelte progettuali ed i calcoli strutturali ad essi connessi, elaborati applicando le norme europee, sul presupposto che la norma interna comunque prevalga su quella europea.

Ciò premesso, secondo il costante ed univoco orientamento della Dottrina e della Giurisprudenza le circolari sono **atti interni** alla Pubblica Amministrazione, rivolti agli uffici, che possono contenere direttive, o istruzioni, o l'interpretazione che l'organo emanante intende fornire di una certa norma di legge.

L'interpretazione contenuta in una circolare esprime, però, solo l'opinione dell'Organo amministrativo che la emana, finalizzata ad individuare regole di comportamento cui i destinatari, interni all'Amministrazione stessa, sono tenuti ad attenersi. In ogni caso **le circolari non sono fonti normative e, pertanto, sono prive del potere di innovare l'ordinamento giuridico.**

Tali conclusioni sono state ribadite anche in recenti sentenze della Suprema Corte di Cassazione, tra le quali si segnala la n.23031 del 9.11.2007 e la n.237 del 9.01.2009. In tali pronunce la Corte ha precisato che : << **la cosiddetta interpretazione ministeriale (proveniente di solito da uffici centrali) sia essa contenuta in circolari o risoluzioni, non vincola né i contribuenti, né i giudici, né costituisce fonte di diritto**>>.

In sintesi, gli unici destinatari del contenuto comunicativo, o precettivo – interpretativo della circolare sono gli uffici interni all'Amministrazione che, peraltro, possono legittimamente disattendere tale contenuto, ove risulti in evidente violazione di norme di legge, come previsto dallo Statuto degli impiegati civili dello Stato. Al di fuori di questa ipotesi l'inosservanza della circolare da parte dei pubblici dipendenti darà luogo solo ad eventuali conseguenze sotto il profilo disciplinare.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

D'altronde, nella richiamata sentenza del 02.11.2007 n.23031, la Cassazione a Sezioni Unite, ha affermato, in materia di circolari emesse dall'Amministrazione finanziaria, che: <<la circolare nemmeno vincola gli uffici sottordinati che ben possono disattenderla senza che per tale ragione l'eventuale provvedimento adottato sia da ritenersi illegittimo. **La circolare, poi, non vincola nemmeno l'Amministrazione stessa che l'ha emanata, che è infatti libera di modificare, correggere, disattendere l'interpretazione adottata**>>.

La circolare ministeriale n.617, quindi, non costituisce fonte di diritto, non può innovare o modificare le norme vigenti, che restano quelle contenute nel D.M. 14.1.2008 e nelle ulteriori fonti da esso richiamate. Le previsioni in essa contenute non hanno efficacia cogente, **non vincolano i professionisti**, che restano liberi di non adottare un comportamento ad essa uniforme, basando le proprie azioni solo sui precetti di cui al D.M. 14.1.2008.

Ciò significa che le questioni interpretative che si ponessero nell'esercizio dell'attività circa l'operatività di una norma interna o, piuttosto, di una norma europea, o internazionale, potranno essere risolte anche a prescindere dalla citata circolare. Si pensi all'ipotesi in cui il D.M. presentasse una lacuna ed il professionista intendesse colmarla attingendo la regola dalla fonte europea che regola la fattispecie non disciplinata dalla norma interna. Ebbene, in tal caso l'Ufficio del genio civile non potrebbe "pretendere" di applicare la circolare che, magari, ha inteso "integrare" sul punto il D.M. Come illustrato, infatti, la circolare non è fonte e non può apportare integrazioni o modifiche alla normativa vigente. Se, quindi, la normativa interna non regola un determinato argomento la fonte principale di integrazione è l'Eurocodice, non la circolare. Quest'ultima può fornire solo indicazioni, al fine di agevolare l'interpretazione di disposizioni poco chiare, o dare

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

istruzioni operative, ma né le une, né le altre sono vincolanti. Resta pertanto nella piena discrezionalità del libero professionista la scelta di seguire o meno i “suggerimenti” non cogenti in essa contenuti.

* * *

4) Sui poteri di controllo degli Uffici del Genio civile.

Sulla scorta di tali conclusioni circa il carattere non innovativo e non cogente della circolare si deve trattare l'ulteriore problematica, acuitasi proprio dopo l'entrata in vigore del D.M. 14.1.2008 e della ridetta circolare, inerente i poteri di controllo degli Uffici regionali dei progetti in zone sismiche.

Detti Uffici tendono, infatti, ad interpretare in modo rigoroso le nuove norme tecniche giungendo spesso a sindacare nel merito le scelte progettuali dei professionisti. Ci viene chiesto se tale sindacato sia consentito o se, invece, il controllo debba limitarsi ad una verifica di legittimità, senza spingersi nel merito.

Per rispondere occorre esaminare la normativa statale e regionale in materia di autorizzazione per l'inizio dei lavori nelle zone sismiche.

Ai sensi dell'art.93 del Testo unico sull'edilizia di cui al D.P.R. 380/2001 nelle zone sismiche chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni, sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico che provvede a trasmetterne copia all'ufficio tecnico regionale. Alla domanda deve essere allegato il progetto al quale deve essere allegata la relazione sulle fondazioni. Il successivo art.94 precisa che nelle località sismiche non si possono iniziare lavori senza la

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. Nulla si specifica circa il poteri di controllo di tale ufficio.

La disciplina dei controlli sulle opere e sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico è contenuta negli art.95 e seguenti della L.R. 1/2005. L'art.105 ribadisce che non si possono iniziare i lavori sopra citati senza la preventiva autorizzazione della struttura regionale competente e ai commi 4 – 6 precisa quali devono essere gli allegati alla richiesta di autorizzazione.

Il successivo art.105 bis disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, stabilendo ai commi 2 e 3 che: <<la struttura regionale competente **verifica i progetti** delle opere ai fini del rilascio dell'autorizzazione, **accertando la corretta applicazione delle norme tecniche e dei criteri di progettazione ed esecuzione delle opere stesse. La verifica sui progetti, preso atto della relazione di calcolo asseverata dal progettista, è svolta considerando:** a) l'idoneità del sito e della scelta del sistema strutturale ai fini della resistenza sismica; b) il rispetto delle norme tecniche vigenti per le costruzioni realizzate in zona sismica; c) la congruità degli elementi strutturali e dei particolari costruttivi adottati al fine della realizzazione dello schema resistente previsto>>.

Dalla lettura di tale disposizione emerge un potere di verifica non meramente formale, come previsto, invece, per le verifiche inerenti i progetti nelle zone a bassa sismicità. Per questi ultimi, a norma dell'art.105 quater, l'Ufficio rilascia semplicemente un attestato dell'avvenuto deposito dei progetti, verificando esclusivamente la completezza degli elaborati. Ove il progetto sia completo di tutti i documenti elencati nello stesso articolo il rilascio dell'attestato è atto dovuto. Resta salva la possibilità di controlli effettivi mediante il metodo a campione.

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

Dal confronto delle due norme sopra illustrate è manifesta la diversità dell'attività di vigilanza e verifica richiesta per gli interventi che ricadono nelle zone sismiche rispetto a quelli interessanti aree a bassa sismicità. Nel secondo caso, salva l'eccezione del controllo a campione, l'Ufficio accerterà solo se la documentazione è esauriente, senza esaminarne il contenuto, né la conformità alle norme tecniche vigenti.

La conferma di quanto sopra è fornita dall'art.5 del D.P.G.R. 9.07.2009 n.36/R recante il regolamento di attuazione dell'art.117, commi 1 e 2 della L.R. 1/2005 : “Disciplina sulle modalità di svolgimento delle attività di vigilanza e verifica delle opere e delle costruzioni in zone soggette a rischio sismico”. Tale norma prevede espressamente che la struttura regionale <<**effettua l'accertamento formale della completezza dei documenti** presentati ai sensi dell'articolo 4 **senza esaminare il merito** ed entro quindici giorni dalla presentazione del preavviso, rilascia all'interessato attestazione di avvenuto deposito>>.

Lo stesso regolamento descrive, invece, l'attività di verifica per gli interventi da realizzare nelle zone ad alta sismicità come un'attività complessa, che implica un esame accurato del progetto ed, eventualmente, ove necessarie, anche richieste di integrazioni allo stesso. **Tale attività, però, deve essere svolta nel rispetto delle regole fondamentali del procedimento amministrativo, quali l'obbligo di motivare adeguatamente gli atti e l'obbligo di garantire il contraddittorio.**

L'art.8 prevede, infatti: <<nel corso delle attività di vigilanza e verifica di cui all'articolo 155 della L.R. 1/2005 la struttura regionale competente può **invitare il progettista ad intervenire per un esame contestuale dei progetti** o dei lavori in corso o ultimati. **Ove necessario**, la struttura regionale competente **può altresì richiedere con parere scritto, debitamente motivato,**

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

integrazioni della documentazione progettuale depositata. L'attività di vigilanza e verifica, che può prevedere anche misurazioni e saggi a campione, rileva la situazione delle opere al momento della verifica e può essere svolta anche alla presenza del direttore dei lavori e del costruttore, allo scopo di consentire un opportuno confronto tecnico.....>>.

Dal tenore letterale di tali disposizioni si ricava che l'Ufficio del genio civile deve esercitare i propri poteri istruttori entro certi limiti e nel rispetto delle citate regole procedurali.

In primo limite concerne la verifica della relazione asseverata. In ordine a tale documento l'Ufficio deve limitarsi a prendere <<atto della relazione di calcolo asseverata dal progettista>>. Tale espressione dimostra che l'Ufficio deve verificarne la sussistenza, senza esprimere alcun giudizio sul contenuto di tale atto, che resta di esclusiva competenza e responsabilità del suo autore.

Quanto alla verifica sui progetti, anch'essa è delimitata a specifici elementi indicati alle lettere a), b) e c) dell'art.105 bis comma 2 L.R. 1/2005, sopra riportato. Non solo, detta verifica deve essere effettuata sulla sorta della relazione di calcolo asseverata dal professionista che rimane, come spiegato, insindacabile. Per cui i criteri e le soluzioni assunti dal tecnico in tale relazione costituiscono il parametro di riferimento per eseguire la valutazione circa la idoneità del sito, la scelta del sistema strutturale, il rispetto delle norme tecniche vigenti e la congruità degli elementi strutturali e dei particolari costruttivi adottati.

La facoltà, prevista dal regolamento regionale, di chiedere integrazioni, è subordinata alla effettiva necessità, ai fini istruttori, di ulteriori elementi e/o documenti, ed alla preventiva emissione di **un**

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

parere scritto puntualmente motivato. Ciò significa che l'Ufficio non può arbitrariamente imporre delle modifiche progettuali, ma deve necessariamente argomentare la propria istanza di integrazione, consentendo così al professionista di controdedurre in merito alla necessità o meno delle stesse e, quindi, alla fondatezza dell'istanza.

In sintesi tali norme configurano un controllo di legittimità, cioè di verifica della conformità alle norme tecniche vigenti e, per alcuni aspetti, anche di merito, laddove si prevede la valutazione della idoneità del sito e della scelta del sistema strutturale, o della congruità degli elementi strutturali adottati. Tale verifica, però, non potrà spingersi sino a sindacare l'impostazione tecnica del progetto (sia sotto il profilo architettonico che strutturale) che è, e rimane, frutto esclusivo dell'opera intellettuale del professionista, a questi esclusivamente imputabile, anche sotto il profilo delle responsabilità.

Solo il prestatore d'opera intellettuale, infatti, ha piena cognizione delle esigenze della committenza, anche di tipo economico e di fruibilità dell'opera programmata, e sulla base di tali esigenze può modulare certe scelte progettuali, sia sotto il profilo architettonico che strutturale. Il tecnico, in sostanza, nello svolgimento dell'incarico, deve mediare i bisogni e gli interessi della committenza con le limitazioni imposte dalla normativa in commento per giungere ad un equo bilanciamento tra interessi privati e interessi pubblici, sottesi a quest'ultima. Se, quindi, nel rispetto della normativa vigente, opera determinate scelte, queste non possono essere "stavolte" dall'Ufficio deputato al controllo.

Ai sensi dell'art.106 L.R. 1/2005, infatti, <<il progettista ha la responsabilità diretta della rispondenza delle opere progettate alle prescrizioni di cui agli articoli

STUDIO AVVOCATO GIAMPIERO PINO

ASSOCIAZIONE INTERPROFESSIONALE

98,99,100,101,102,103,104,105,105 ter e105 quater, nonché a tutte le prescrizioni di cui ai decreti ministeriali previsti dall'articolo 96>> Non solo, è solo il progettista che assevera che il progetto sia stato redatto nel rispetto delle norme tecniche di cui sopra e che assume, a tal fine, la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità.

Pertanto, ove il progettista opti per una determinata soluzione tecnica, attingendo alle NTC o agli Eurocodici, e giustifichi tale scelta, asseverandone, nella relazione, il pieno rispetto alla normativa vigente, è sulla scorta di tale scelta che l'Ente controllante dovrà impostare le verifiche degli elementi sopra indicati.

In particolare, per quanto rileva in questa sede, l'Ufficio non potrà, invocando la circolare n.617, contestare certe scelte progettuali o di calcolo effettuate dal professionista in applicazione delle fonti sopra citate, in quanto, da un lato, deve solo "prendere atto" del contenuto della relazione asseverata e delle soluzioni poste a base di tale documento e, dall'altro, detta circolare non ha alcuna efficacia cogente, non avendo capacità di innovare o modificare la normativa vigente.

Restiamo a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti

Arezzo lì 10.09.2010

Avv. Nellina Pitto

Avv. Giampiero Pino