

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Circolare 5 agosto 2009 (in G.U. n. 187 del 13 agosto 2009) – “Nuove norme tecniche per le costruzioni approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture 14 gennaio 2008 - Cessazione del regime transitorio di cui all'articolo 20, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248”.

ANTICIPATA VIA FAX

All'Avvocatura Regionale

SEDE

e p.c. All'Assessore alle Politiche dei Lavori Pubblici
e Sport

Massimo Giorgetti

SEDE

Al Segretario Generale alla Programmazione

SEDE

Alla Segreteria Regionale all'Ambiente e Territorio

SEDE

Il 13/08/2009 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 5 agosto 2009, in oggetto indicata, recante chiarimenti in ordine al regime intertemporale per l'operatività della revisione delle norme tecniche per le costruzioni, approvate con decreto del Ministero delle infrastrutture, con specifico riguardo alle opere di natura privatistica.

Come noto, l'art. 1 *bis* del D.L. 28 aprile 2009, n. 39, inserito dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, ha anticipato di un anno, precisamente al 30 giugno del c.a., la conclusione del regime transitorio stabilito dall'art. 20 del D.L. 31 dicembre 2007, n. 248 convertito in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

In sostanza, in base al suddetto regime transitorio, a seguito dell'entrata in vigore delle norme tecniche per le costruzioni approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 14 settembre 2005 (successivamente sostituite dalle norme tecniche approvate con decreto ministeriale del 14 gennaio 2008), durante il periodo (transitorio) di cui all'articolo 5, comma 2 *bis*, del decreto legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 186 del 2004, era consentito applicare, in alternativa alle nuove norme tecniche, la previgente normativa tecnica.

Nello specifico, a mente dell'art. 5, comma 2 *bis*, del D.L. 136/2004, “*al fine di avviare una fase sperimentale di applicazione delle norme tecniche di cui al comma 1*” era consentita, “*per un periodo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle stesse, la possibilità di applicazione, in alternativa, della normativa precedente sulla medesima materia, di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, e alla legge 2 febbraio 1974, n. 64, e relative norme di attuazione, fatto salvo, comunque, quanto previsto dall'applicazione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1993, n. 246*”.

Ora, la facoltà originariamente prevista di applicazione delle previgenti norme tecniche in alternativa a quelle a suo tempo approvate con D.M. 14 settembre 2005, era riconosciuta in termini generali, **per tutte le tipologie di opere**, sino 31 dicembre 2007. Difatti, il periodo transitorio di diciotto mesi era stato prorogato a tale data ai sensi dell'articolo 3, comma 4 *bis*, del decreto legge 28 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17.

Solo il successivo provvedimento di proroga della fase sperimentale testè richiamata (art. 20, comma 1, D.L. 248/2007), nel reiterare il differimento del termine al 30 giugno 2009, ha introdotto un regime differenziato, distinguendo tra:

1. **edifici di interesse strategico** e altre tipologie di opere puntualmente indicate dal comma 4 dell'art. 20 del D.L. 248/2007, esclusi dal differimento del termine di cui al comma 1, sicché il regime transitorio per gli stessi si è concluso il 31 dicembre 2007;
2. **opere diverse da quelle di cui al punto 1**, per le quali la fase sperimentale in questione:
 - è stata dapprima prorogata, come sopra riportato, al 30 giugno 2009,
 - quindi, è stata ulteriormente differita al 30 giugno 2010 dall'art. 29, comma 1 *septies* del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 convertito con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14,
 - si è conclusa infine il 30 giugno 2009, atteso che l'art. 1 *bis* del D.L. 28 aprile 2009, n. 39, inserito dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77, citato in premessa, ha anticipato a tale data la scadenza del periodo transitorio.

Nell'ambito di questa complessa cornice normativa, sotto il profilo intertemporale, è possibile comunque distinguere nettamente tra due autonomi momenti cui la norma ricollega differenti conseguenze giuridiche, vale a dire:

- l’**“entrata in vigore delle nuove norme tecniche per le costruzioni”**, avvenuta il trentesimo giorno successivo a quello della pubblicazione in G.U., sia per le norme tecniche approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 14 settembre (Gazzetta ufficiale n. 222 del 23 settembre 2005), sia per quelle approvate con decreto ministeriale del 14 gennaio 2008 (Gazzetta ufficiale n. 29 del 4 febbraio 2008);
- la **“conclusione della fase sperimentale”**, durante la quale, come già ricordato, era possibile applicare le previgenti regole in alternativa a quelle nuove entrate in vigore nei termini precisati al punto precedente.

Al fine di delimitare con chiarezza le fattispecie alle quali (eventualmente) applicare, durante la fase sperimentale, le nuove norme tecniche entrate in vigore, il comma 3 dell'art. 20, del D.L. 248/2007 individua due criteri, avuto riguardo alla natura pubblica o privata delle opere da realizzare. Nello specifico, ai sensi della predetta disposizione: “*per le costruzioni e le opere infrastrutturali iniziate, nonché per quelle per le quali le amministrazioni aggiudicatrici abbiano affidato lavori o*

avviato progetti definitivi o esecutivi prima dell'entrata in vigore della revisione generale delle norme tecniche per le costruzioni approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 14 settembre 2005 (sostituite dalle norme tecniche per le costruzioni approvate il 14 gennaio 2008), continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all'ultimazione dei lavori e all'eventuale collaudo".

Pertanto, con riferimento alle "opere di natura privatistica", assume rilevanza, ai fini dell'applicabilità delle nuove regole, in alternativa alle previgenti, la **data di inizio dei lavori**.

Per contro, il comma 2 del menzionato art. 20 del D.L. 248/2007, nel disciplinare il periodo transitorio, si limitava ad ammettere la possibilità di "applicare" le precedenti regole durante la fase sperimentale scaduta il 30 giugno 2009, a conclusione della quale sono divenute vincolanti le nuove regole tecniche in vigore dal 5 marzo 2008.

Secondo un'interpretazione aderente al dettato normativo e alla volontà del legislatore di mantenere distinti i momenti di "entrata in vigore" delle nuove norme tecniche" e di "conclusione della fase sperimentale", nonché secondo una lettura che sia espressione di un criterio oggettivamente certo in base al quale definire i termini di applicazione delle nuove norme tecniche, non appare possibile non attribuire rilevanza giuridica all'unico momento in cui la conclusione dell'attività progettuale e la "cristallizzazione" dei suoi contenuti" vengono incontrovertibilmente documentate.

Tale momento formale non può che ravvisarsi nella data di **deposito del progetto**, quale fattore discriminante per la sua ammissibilità all'istruttoria tecnica. Ne segue che, successivamente al 1 luglio 2009, si ritiene possano essere realizzate opere progettate con le regole previgenti, purché il relativo progetto sia stato depositato entro il 30/06/2009.

All'opposto, la circolare ministeriale 5 agosto 2009, nel rispondere a richieste di chiarimenti in ordine al regime intertemporale, fornisce un'interpretazione difforme dal sopra descritto quadro normativo, generando fondati dubbi sulla legittimità dell'atto interpretativo.

In particolare, tale profilo di contrasto con la tesi ermeneutica sopra riportata, appare ravvisabile nella parte in cui si afferma che *"per quanto riguarda le costruzioni di natura privatistica, è esplicita la volontà del legislatore di prevedere l'applicazione obbligatoria della nuova normativa tecnica per le costruzioni, di cui al citato decreto ministeriale 14 gennaio 2008, alle costruzioni iniziate dopo il 30 giugno 2009".*

Così impostata, inoltre, la Circolare ministeriale prospetta un'applicazione retroattiva delle nuove norme tecniche, contraria al principio generale in base al quale, come noto, la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo, salvo espressa statuizione contraria. Ne segue che, anche per tale aspetto, l'atto in esame appare illegittimo atteso che, nella fattispecie, non è dato rinvenire nel testo del comma 2 dell'art. 20 del D.L. 248/2007 una norma che testualmente disponga l'applicazione retroattiva delle nuove regole tecniche.

Impropriamente, dunque, la Circolare ministeriale attribuisce rilevanza alla data di inizio delle costruzioni, richiamando il criterio utilizzato dal legislatore per disciplinare gli aspetti di diritto intertemporale relativi al differente momento dell'entrata in vigore delle nuove norme tecniche, con ciò determinando una situazione lesiva del principio di certezza del diritto, tenuto conto della situazione che di fatto si è venuta a creare con l'intervento normativo che ha anticipato di un anno la scadenza della fase transitoria.

In proposito, per quanto attiene all'esercizio delle funzioni di competenza regionale, rilevano i compiti di controllo sul rispetto delle norme sismiche.

In tale ambito di attività, si sottolinea in primo luogo il ristrettissimo arco temporale nel quale gli uffici tecnici regionali, competenti al rilascio delle autorizzazioni all'inizio dei lavori ai sensi dell'art. 94 del D.P.R. 380/2001, hanno dovuto adattarsi alla situazione e riorganizzare la propria attività tecnica e amministrativa, in ragione del modificato quadro di riferimento delle regole da applicare nell'istruttoria dei progetti (la norma che ha anticipato la scadenza del periodo transitorio al 30 giugno 2009 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 27 giugno 2009, dunque solamente tre giorni prima).

Tali uffici non potevano che procedere pertanto, ex artt. 93 e 94 del DPR 380/01, alla verifica dei progetti redatti ai sensi delle norme tecniche previgenti e pervenuti entro la data del 30/06/09, nella convinzione di applicare correttamente le norme secondo la ricostruzione più sopra descritta e pacificamente condivisa sino all'emanazione della Circolare ministeriale.

Conseguentemente, per i progetti autorizzati entro il 13/08/09 (alcune centinaia), data di pubblicazione della Circolare in questione, la conseguente attività di cantiere poteva essere avviata alla luce dell'interpretazione della norma ritenuta legittima.

Sul piano operativo, l'applicazione retroattiva del summenzionato atto ministeriale, mette concretamente in discussione la legittimità delle procedure seguite: e pertanto, per ottemperare alle indicazioni in esso contenute si renderebbe necessario assumere un provvedimento di revoca dell'autorizzazione rilasciata, esponendo tra l'altro l'amministrazione regionale al rischio di contenziosi con richieste di risarcimento dei danni potenzialmente derivanti da aggravii di spesa e da ritardi nell'avvio degli interventi.

Le indicazioni interpretative ministeriali, imporrebbero inoltre la verifica dei lavori assentiti, e non iniziati, con duplicazione dell'attività degli uffici tecnici regionali (e comunali) già operanti ad organico ridotto.

Per giunta, si fa presente che alcune amministrazioni, non solo regionali, risultano aver sospeso le istruttorie delle pratiche esaminate successivamente al 13/08/09, in attesa di delucidazioni in merito, con conseguenti possibili danni per la collettività.

Ciò posto, sulla base delle considerazioni sopra svolte, si chiede a Codesta Avvocatura di valutare se sussistano nella fattispecie gli estremi per proporre ricorso dinanzi al giudice amministrativo, allo scopo di conseguire l'annullamento della Circolare in oggetto, laddove fornisce l'interpretazione reputata illegittima.

Si chiede altresì di valutare, alla luce della descritta situazione di fatto, la possibilità di ottenere in via cautelare un provvedimento di sospensione.

Ad ogni buon conto si allega, per le valutazioni del caso, anche ad eventuale supporto delle ragioni sostenute dall'Amministrazione regionale, il parere reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 3 settembre 1996, il quale, nell'interpretare analoga disposizione transitoria recata dall'art. 2 del D.M. 4 marzo 1996, "*Proroga del termine di entrata in vigore delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche, di cui al decreto ministeriale 16 gennaio 1996*" ha attribuito rilevanza

alla data di deposito del progetto, in analogia all'interpretazione che appare legittima anche con riferimento alla nuova normativa.

Si resta comunque a disposizione per ogni approfondimento o collaborazione fossero ritenuti necessari.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO REGIONALE
AI LAVORI PUBBLICI
Ing. Mariano Carraro

Allegato: Parere Consiglio superiore dei lavori pubblici

Per informazioni:
DIREZIONE LAVORI PUBBLICI
Ing. Stefano Talato – tel. 0412792365
Funzionario competente: Dott. Maria Grazia Bortolin – tel. 041/2792047 - fax 041/2792256
AC/ST/bmg