

N. 05231/2009 REG.SEN.

N. 03519/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 3519 del 2008, proposto dal Dott. Geol. Pietro Antonio De Paola, in proprio, e dal Consiglio Nazionale dei Geologi, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avv. Anna Lagonegro, presso lo studio della quale sono elettivamente domiciliati, in Roma, Via Boezio n. 92;

contro

-il Ministero delle Infrastrutture, in persona del Ministro p.t.;
-il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t.;
-la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t.;
-il Dipartimento della Protezione Civile, in persona del Capo Dipartimento p.t.;
-il Consiglio dei Lavori Pubblici, in persona del Presidente in carica;
-la Conferenza Unificata Stato Regioni, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t.;
-il Consiglio Nazionale delle Ricerche, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t.;
tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato;
-il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Ingegneri, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Gianluigi Pellegrino e presso lo studio dello stesso elettivamente domiciliato, in Roma, Corso Rinascimento n. 11;
-il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, in persona del Presidente legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Maria Leozappa, presso lo studio del quale, in Roma, Via Bocca di Leone 78, è elettivamente domiciliato;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

del DM 14.1.2008, pubblicato sulla G.U. n. 29 del 4.2.2008 (S. O. n. 30), riguardante approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni, in toto o in via subordinata nella parte indicata in ricorso;

Visto il ricorso con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pres.Cons.Ministri - Dipartimento della Protezione Civile;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Conferenza Stato Regioni;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cnr;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Nazionale Ordine degli Ingegneri;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consiglio Naz Ordine Architetti Pianificatori Paesagg e Cons;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2008 il dott. Domenico Lundini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorso in esame, proposto dal Consiglio Nazionale dei Geologi e, in proprio, dal Dott. Geol. Antonio De Paola, riguarda il D.M. 14 gennaio 2008, di approvazione delle nuove norme tecniche delle costruzioni, avverso il quale vengono dedotti sei articolati motivi d'impugnazione, relativi, in estrema sintesi, all'asserita omissione, in più parti delle suddette NTC, di fondamentali attività conoscitive delle caratteristiche geologiche delle aree interessate dalla costruzione di opere di ingegneria civile. Dette conoscenze, afferenti alla professionalità geologica, sarebbero invece contemplate, sottolineano i ricorrenti, nelle precedenti norme tecniche approvate con D.M. 14.9.2005, nel DM 11.3.1988, nella L. n. 64/74, nell'Ordinanza Dipartimento Protezione Civile n. 3274/2003, negli Eurocodici 7 e 8 e nel D.Lgs. n. 163/2006.

Tra le carenze del DM impugnato che i ricorrenti evidenziano, anche al fine di rappresentarne le potenzialità di pregiudizio per le competenze esclusive della categoria professionale istante (ma anche per le esigenze di sicurezza dell'intera collettività), vi sono:

- l'esclusione dell'attività di microzonazione sismica nell'ambito della progettazione e della costruzione in siti ad alta vulnerabilità sismica;
- l'esclusione del modello geologico (ovvero della relazione geologica) dagli elaborati da acquisire tanto ai fini della zonazione sismica che della progettazione e costruzione in zona sismica;
- la mancata considerazione del modello geologico (alias relazione geologica) quale elemento di "particolare rilievo ai fini delle diverse fasi del progetto dell'opera", con conseguente omissione con effetti immediati dalla sua obbligatoria acquisizione nelle varie fasi di progettazione;
- l'esclusione della relazione geologica dagli elaborati da acquisire alla progettazione esecutiva;
- l'esclusione nell'ambito del collaudo statico dell'esame del modello geologico (alias relazione geologica);
- l'esclusione, nell'ambito degli interventi di consolidamento, di adeguamento e di miglioramento, della relazione geologica.

Assumono poi i ricorrenti che il provvedimento impugnato sarebbe anche inficiato da una serie di violazioni legislative riguardanti l'iter procedimentale di formazione e approvazione, e sarebbe ulteriormente viziato sotto diversi profili di eccesso di potere e per violazione dell'art. 9.2 della Direttiva 98/34/CE.

2. Premesso quanto sopra, ritiene il Collegio di poter prescindere dai profili d'inammissibilità dell'impugnativa, per carenza di interesse e di legittimazione, dedotti dall'Avvocatura dello Stato e dalle altre parti intimata e costituite in giudizio, in quanto il ricorso stesso è comunque privo di fondamento.

Al riguardo il Tribunale condivide l'impostazione difensiva dell'Amministrazione, secondo cui le norme tecniche non interferiscono sulle competenze professionali dei geologi, né su altri settori, comunque riguardanti le dette competenze in tema di costruzioni e relativi progetti, disciplinati da specifiche disposizioni legislative.

Ed invero, ai sensi del Capitolo 1 delle NTC in impugnativa, che ne descrive sinteticamente l'"Oggetto", le "Norme" stesse "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" (comma 1).

"Esse forniscono quindi i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, trattano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere" (comma 2).

Puntualizza peraltro il medesimo Cap., al comma 3, "circa le indicazioni applicative per l'ottenimento delle prescritte prestazioni", che "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" e che "in particolare quelle fornite dagli Eurocodici con le relative Appendici Nazionali costituiscono indicazioni di comprovata validità e forniscono il sistematico supporto applicativo delle presenti norme".

A sua volta il suddetto Cap. 12 fornisce riferimenti tecnici integrativi delle NTC, chiarendo 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 Tecnico 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, purché sia dimostrato che garantiscano livelli di sicurezza non inferiori a quelli delle presenti Norme tecniche”.

Si desume poi dalle stesse premesse del Voto n. 74 del 13/27 luglio 2007, con il quale l'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si è favorevolmente espressa sul nuovo testo delle NTC, che i documenti e le normative di cui Cap. 12, aventi valore integrativo delle NTC stesse (per quanto con esse non in contrasto), sono richiamati a mero “titolo indicativo” (vedi ultimo capoverso delle premesse), e quindi non tassativo ed esclusivo.

Da quanto precede emerge quindi palesemente la circostanza 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 stabiliti 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.

E' dunque evidente 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 di 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 professionalità geologica. Esse non potranno, invero, non applicarsi, anche in presenza e vigenza delle contestate NTC.

Né tale evenienza dimostra l'illegittimità, in parte qua, delle NTC in impugnativa, dato che si tratta, ad avviso del Collegio, anche alla stregua delle specifiche censure dedotte dagli istanti all'articolato del nuovo testo, di una mera operazione d'integrazione di norme destinate tutte a coesistere, ovvero, al più, del mero riempimento di vuoti per ipotesi e particolarità non trattate dalle NTC, e non già di una sostituzione e disapplicazione di norme dispositive ed imperative precise ma illegittimamente contrastanti con altre diverse e/o superiori.

3. Ciò posto in via generale, il Collegio rileva quanto segue in ordine agli assunti specifici della parte ricorrente:

a) quanto alla dedotta omissione, nel capitolo 2 punto 2.1., pag. 14 del DM 14.1.2008, delle locuzioni, contenute nella stessa parte del vecchio testo delle NTC (DM 14.9.2005), relative al “particolare rilievo” della definizione del modello geologico nelle diverse fasi del progetto dell'opera, si tratta appunto di principi generali validi anche per le nuove norme, che al riguardo ben si esprimono, del resto, al Cap. 6, sulla necessità della modellazione geologica del sito e sulla progettazione geotecnica;

b)circa gli “spettri di risposta” per le costruzioni in zona sismica “sulla base di conoscenze”, cui non si farebbe più riferimento nelle nuove NTC, “geosismotettoniche e geotecniche” (cap. 3.2.4 del DM 14.9.2005), basta in contrario considerare, nel D.M. del 2008, la prevista necessità di specifiche analisi ai fini della definizione dell’azione sismica di progetto (punti 3.2.2 e 3.2.3.2), nonché, per la “caratterizzazione geotecnica ai fini sismici”, il punto 7.11.2, predicante necessità di “un quadro geologico adeguatamente definito”;

c)per le opere stradali e ponti, vale, ai fini della modello geologico del sito di costruzione (che sarebbe stato omesso nelle nuove NTC), il principio generale che tale modello prevede per la progettazione geotecnica (punti 6.1.2, 6.2, 6.2.1);

d)sulla dedotta omissione dell’esame delle “caratteristiche dei terreni e delle condizioni idrogeologiche” ai fini del piano di posa delle fondazioni, si vedano invece i punti 6.2.1 nel quale si stabilisce con norma di carattere generale la necessità di modellazione geologica del sito sotto i profili non solo litografici, stratigrafici e strutturali, ma anche ai fini della ricostruzione dei caratteri specificamente “idrogeologici” (si confronti anche il punto 6.4.2, sull’esame delle caratteristiche del sottosuolo per le fondazioni);

e)circa l’asserita omissione, nelle nuove NTC, della valutazione, ai fini della definizione sismica di progetto, dell’influenza delle condizioni stratigrafiche, morfologiche e geotecniche locali, mediante studi di microzonazione (pag. 39 del DM del 2005), si tratta di assunto inconferente, in presenza dei parametri comunque previsti nel DM del 2008 per la definizione dell’azione sismica di progetto e per la progettazione per azioni sismiche (punti 3.2, 3.2.2, Cap. 7 e richiamato Cap. 6, punti 7.11, 7.11.2, con la necessità, predicata in particolare da quest’ultima norma, di un quadro geologico in sede progettuale “adeguatamente definito”).

Inoltre, quanto alla lamentata omissione degli studi di c.d. “microzonazione sismica”, al riguardo il Collegio condivide anzitutto la documentata ricostruzione dell’Amministrazione intimata sulla sostanziale autonomia della microzonazione sismica (identificazione e perimetrazione di un territorio di zone omogenee, su scala tipicamente urbana, in relazione alla pericolosità sismica locale) rispetto alle NTC (riguardanti, ai fini dell’azione sismica, la progettazione di opere a scala di manufatto, con necessità di informazioni anche più puntuali di quelle richieste da uno studio di MS), per cui si ritiene, da parte di autorevoli studiosi, che gli studi di M.S., salvo eccezioni, non siano direttamente utilizzabili nella progettazione.

E comunque, assumendo i ricorrenti che gli studi di M.S. sarebbero previsti e imposti dall’Eurocodice 8, rileva il Collegio il recepimento di quest’ultimo nel DM 14.1.2008, per effetto del richiamo nel Cap. 1 e nel Cap. 12;

f)per il “collaudo statico”, il nuovo DM prevede che il collaudatore dovrà esaminare il progetto dell’opera anche nei suoi aspetti strutturali e geotecnici e le indagini eseguite nelle fasi di progettazione e costruzione (punto 9.1), non esulando quindi da tali elementi valutativi la componente progettuale costituita dal “modello geologico” del sito (Cap. 6);

g)sulla dedotta soppressione, nell’attuale testo delle NTC, dell’acquisizione dello studio geologico ai fini della progettazione di “interventi di consolidamento, adeguamento e miglioramento” (come previsto invece nel vecchio testo delle NTC, alle pagg. 317 e 318), ritiene il Collegio che anche in questo caso possano valere i principi generali della necessaria progettazione geotecnica e correlato modello geologico del sito, dovendosi peraltro precisare, da un lato, che nel DM del 2005, per il tipo di interventi di cui trattasi, l’acquisizione del modello geologico era prevista non incondizionatamente ma “ove necessario”, dall’altro, che il punto 6.10.2 del DM del 2008 precisa

che “il progetto degli interventi di consolidamento deve essere basato su risultati di indagini sul terreno e sulle fondazioni esistenti, programmate dopo aver consultato tutta la documentazione eventualmente disponibile, relativa al manufatto da consolidare e al terreno”;

g) circa l'omissione della relazione geologica tra quelle richieste per il progetto esecutivo (come invece a suo tempo previsto al punto 10.1 del DM del 2005), va precisato che valgono al riguardo le generali previsioni di disciplina progettuale, richiedenti il modello geologico, di cui alle pagg. 202 e 203 del DM 2008, non senza trascurare il riferimento, contenuto nel punto 10.1 delle NTC in impugnativa, alle “indagini specialistiche” necessarie alla realizzazione dell'opera.

Va conclusivamente disatteso il primo motivo di gravame.

4. In base a quanto esposto, non sussiste dunque alcuna significativa omissione di attività geologiche nel DM del 2008 (né alcun illegittimo contrasto delle nuove con le vecchie NTC), in presenza di previsioni di carattere generale, contenute nel nuovo DM (vedi in particolare Cap. 6 e punto 7.11.2), sulla necessità di acquisizione, per la progettazione (anche, evidentemente, in zona sismica), della relazione geologica. Va comunque ribadita l'integrabilità delle NTC con norme superiori (tra cui ad esempio quelle di cui alla legge n. 74/64) postulanti specifici adempimenti relativi ad altre acquisizioni geologiche, che non siano espressamente escluse dalle NTC del 2008.

Va poi ulteriormente ribadito, quanto al dedotto mancato adeguamento del DM del 2008 all'Eurocodice 7 (ma anche all'Eurocodice 8), che gli Eurocodici sono espressamente recepiti nelle NTC, in quanto ritenuti “coerenti con i principi alla base” delle stesse (Cap. 12).

5. Infine, per quanto attiene al preteso contrasto delle NTC con le previsioni del D.Lgs. n. 163/2006 ed in particolare con l'art. 21 del relativo Allegato Tecnico XXI, richiedente il modello geologico nelle varie fasi del progetto dell'opera, si è già detto che il D.Lgs. n. 163/2006 sul punto integra le NTC, e che comunque è di generale rilievo, valida anche per la progettazione in zona sismica, la previsione del modello geologico in sede di NTC (cfr., in particolare, Cap. 6 e vedi anche il punto 7.11.2, sulla necessità di “un quadro geologico adeguatamente definito, che comprenda i principali caratteri tettonici e litologici, nonché l'eventuale preeesistenza di fenomeni di instabilità del territorio”).

Sui rapporti tra NTC e disposizioni di cui all'Allegato XXI al Codice dei Contratti, va comunque precisato 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 predetto Allegato, dello specifico settore dei progetti delle infrastrutture nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici di lavori. Donde la non comparabilità delle previsioni in questione e l'applicabilità della disciplina di cui all'Allegato XXI al suo speciale campo di operatività, senza interferenze ostative con gli enunciati normativi delle NTC.

Non pare insomma al Collegio che dal DM in impugnativa rivenga, per la categoria istante, alcuna apprezzabile e illegittima lesione e compromissione delle relative prerogative e competenze esclusive, dovendosi al riguardo oltretutto considerare la riconosciuta competenza professionale dei geologi anche in ambito di indagini e relazioni geotecniche, di cui ampiamente si occupano le NTC (cfr. CdS, VI, n. 491/2002; IV, n. 705/1998; V, n. 701/1995; Ad. Gen., n. 154/1994; II, n. 164/1992).

Vanno quindi respinti i motivi di ricorso secondo e terzo.

6. Vanno anche disattesi, per i motivi di seguito esposti, i residui profili di censura, di carattere procedimentale, che possono essere esaminati congiuntamente.

6.1) Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 186/2004 le NTC sono redatte dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ed esse sono emanate secondo le procedure di cui al DPR n. 380/2001, di concerto con il Dipartimento della Protezione Civile. Il DPR n. 380/2001, all'art. 52, stabilisce a sua volta che "in tutti i comuni della Repubblica le costruzioni sia pubbliche sia private debbono essere realizzate in osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi fissate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici che si avvale anche della collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche. Qualora le norme tecniche riguardino costruzioni in zone sismiche esse sono adottate di concerto con il Ministro per l'interno".

Ai sensi degli artt. 54 e 93 del D.Lgs. n. 112/1998 e 83 del DPR n. 380/2001 sulle NTC va poi acquisita l'intesa della Conferenza Unificata.

Le NTC in questione sono state dunque nella specie approvate con Decreto del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, d'intesa con la Conferenza Unificata e sentito altresì il Ministero dello Sviluppo Economico circa un parere emesso dall'Austria ai sensi dell'art. 9.2 della direttiva 98/34/CE.

E' evidente che nell'ambito di un provvedimento così complesso, come quello di cui trattasi, sul piano della provenienza ed imputabilità soggettiva, la determinazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, di predisposizione del testo delle NTC, appartiene alla categoria dei pareri consultivi e preparatori, di carattere obbligatorio ma non vincolanti.

6.2) Del tutto legittimamente pertanto, ad avviso del Collegio, il testo delle NTC è stato modificato, dopo il parere del Consiglio, per iniziativa delle varie suddette Autorità cui il testo originario è stato sottoposto. D'altra parte ciò era ben possibile in presenza, come si è detto, di un parere non vincolante, ed appartenendo quindi il potere decisorio al Ministro e non al Consiglio Superiore dei LL.PP..

6.3) Né occorre, per discostarsi da tale parere, alcuna motivazione, trattandosi di atto normativo-regolamentare esentato in quanto tale, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990, da qualsiasi obbligo di motivazione.

6.4) Quanto alla lamentata redazione del testo delle NTC da parte della Commissione consultiva per il monitoraggio istituita in occasione dell'approvazione della analoga normativa del 2005, e non da parte del Consiglio Superiore dei LL.PP, si tratta, anche in questo caso, di censura infondata, perché sulle NTC si è comunque pronunciata, ai fini del licenziamento del relativo testo, l'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei LL. PP., con voto del 13/27.7.2007.

7. Infine, nemmeno sussiste l'asserita violazione dell'art. 9.2 della Direttiva 98/34/Ce, per illegittima adozione della normativa in questione in presenza del circostanziato parere dell'Austria relativo a possibili ostacoli alla circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento degli operatori.

Ed invero, premesso che non si vede quale sia in proposito l'interesse e la lesione dei ricorrenti (trattandosi di questione afferenti ai materiali in legno), va comunque rilevato che il Ministero ha emanato, per ragioni di urgenza, le nuove norme contenute nel Decreto impugnato, ad eccezione di quelle che avevano suscitato il dubbio di ostacoli alla libera circolazione, così eliminando in radice il presupposto del rinvio di adozione previsto dalla normativa comunitaria.

Al riguardo va poi incidentalmente rilevato che con successivo DM 6.5.2008 sono state approvate anche le parti inizialmente stralciate dalle NTC a seguito del circostanziato parere predetto, avendo l'Italia risposto allo stesso senza alcun seguito, nei termini previsti, da parte della Commissione Europea.

8. Alla stregua delle superiori considerazioni, il ricorso di cui in epigrafe va conclusivamente respinto, ma si ravvisano sufficienti e giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione, tra le parti, di spese ed onorari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, respinge il ricorso di cui in epigrafe.

Compensa le spese e gli onorari.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2008 con l'intervento dei Magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Domenico Lundini, Consigliere, Estensore

Giuseppe Sapone, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/05/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO