

Pubblicato il 18/03/2022

N. 03134/2022 REG.PROV.COLL.
N. 05781/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5781 del 2018, proposto da Roberto Seri, S.I.T. Italy ditta individuale in persona del titolare geom. Riccardo Pisano, Prolab ditta individuale in persona del titolare geom. Ugo Russo, Teknomisure s.r.l.s., 2mg Engineering s.r.l., Aice Consulting s.r.l., Clemente Engineering Service s.r.l., Cgr s.r.l., Csw Engineering s.r.l., Engineering s.r.l., Expin s.r.l., NgT-Test s.r.l., Omega s.r.l., Rocco Ferrini, Ingegneri Marinaro Associati, Tecnica M.P. s.r.l., Metralab s.r.l., Most Cnd s.r.l., Rgm Prove dell'Ing. Rosa Marcello & C. s.r.l., Spectra Engineering s.r.l.s., Marco Scozzafava, Sicuring s.r.l., Sidoti Engineering s.r.l. unipersonale, Co.M Sigma s.r.l., Soing Strutture e Ambiente s.r.l., Spc s.r.l., Survey Italia s.r.s.l., Essebi s.r.l., Progetto Psc s.r.l., Jonica Lab s.r.l.s, Istemi s.a.s., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, Adriano Pignataro, Marco Roscetti, Nicola Aretusi, A.C.N.D. S.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati

Veronica Navarra e Otello Emanuele, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Veronica Navarra in Roma, Circonvallazione Clodia 86;

Erion Lako, Francesco Nucara, **Tiziano Lucca**, Rocco Isola, rappresentati e difesi dall'avv. Elisa Vannucci Zauli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Paoletti in Roma, viale Maresciallo Pilsudski n. 118;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio Nazionale Ricerche, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città e Autonomie Locali, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Geosystem del dott. geol. Giovanni Battista Demontis, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniele Marrama e Salvatore Menditto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Salvatore Menditto in Roma, via Conca d'Oro 285;

per l'annullamento

previa adozione di idonea misura cautelare,

in parte qua e, specificatamente, nei limiti di cui ai motivi del presente ricorso, dei paragrafi 8.5.3, 11.2.2 e 11.2.5.3, delle Norme Tecniche per le Costruzioni, approvate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Interno e il Capo Dipartimento della Protezione Civile, del 17 gennaio 2018, recante "Aggiornamento delle «Norme Tecniche

per le Costruzioni»”, pubblicato sul S.O. alla G.U. n. 42 del 20 febbraio 2018 – Serie generale, di seguito denominato anche “Decreto”;

della circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 3187 del 21 marzo 2018 e, nello specifico, dei punti 1, 2.2.1 e 2.2.2;

entro i limiti di cui sopra, ogni altro atto presupposto, ove lesivo ed ancorché non conosciuto, tra cui: (i) il voto n. 53 adottato dall'Assemblea generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nella adunanza del 14.11.2014; (ii) la nota n. 7889 del 27.2.2015 del Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di trasmissione dell'aggiornamento delle Norme Tecniche per le Costruzioni all'Ufficio legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; (iii) il concerto espresso dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile con nota prot. n. CG/0006287 del 26.1.2017, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004; (iv) il concerto espresso dal Ministro dell'Interno con nota prot. n. 0000808 del 17.1.2017, ai sensi dell'art. 1, comma 1, dell'art. 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001; (v) il parere espresso dal Consiglio nazionale delle ricerche, ai sensi dell'art. 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e la relativa nota n. 73455 del 3.11.2016; (vi) l'intesa con la Conferenza unificata resa nella seduta del 22.12.2016, ai sensi dell'art. 54 del decreto legislativo n. 112 del 1998;

- sempre nei limiti indicati, ogni altro atto istruttorio, prodromico, connesso e consequenziale al decreto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno, di Geosystem del dott. geol. Giovanni Battista Demontis, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio Nazionale Ricerche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2021 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe sono stati impugnati i paragrafi 8.5.3, 11.2.2 e 11.2.5.3 delle Norme Tecniche per le Costruzioni, approvate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Interno e il Capo Dipartimento della Protezione Civile, del 17 gennaio 2018, pubblicato sulla G.U. n. 42 del 20 febbraio 2018, e la circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 3187 del 21 marzo 2018, con particolare riferimento ai punti 1, 2.2.1 e 2.2.2.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 della legge 1086/1971 e dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere nell'attuazione dei richiamati artt. 20 della legge 1086/1971 e 59 del d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

L'art. 59 del d.P.R. 380/2001 prevede che “Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare: a) prove sui materiali da costruzione; [...]”.

In attuazione di tale disposizione, in data 3 novembre 2010 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 257 la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – n. 7617/STC, recante “Criteri per il rilascio dell'autorizzazione ai Laboratori per l'esecuzione e certificazione di prove sui materiali da costruzione di cui all'art. 59 del D.P.R. n. 380/2001”.

Il richiamato quadro normativo demanda alla competenza dei laboratori autorizzati esclusivamente le prove, che servono a definire le caratteristiche fisiche, chimiche e meccaniche dei materiali strutturali (quali prove “distruttive” e “non distruttive”); alcuna autorizzazione ministeriale è prevista per l’esecuzione di indagini e prelievi di campioni in sito – che si svolgono sul cantiere e che si sostanziano, in particolare, in carotaggi –, il cui espletamento non è, quindi, riservato a detti laboratori autorizzati.

Le NTC 2018, di cui all’impugnato decreto, nella parte finale del paragrafo 8.5.3 – rubricato “Caratterizzazione meccanica dei materiali” ed inserito nel capitolo 8 relativo alle costruzioni esistenti – prevedono: “Per le prove di cui alla Circolare 08 settembre 2010, n. 7617/STC, il prelievo dei campioni dalla struttura e l’esecuzione delle prove stesse devono essere effettuate a cura di un laboratorio di cui all’articolo 59 del DPR 380/2001”.

La riportata previsione, per le opere già esistenti, introdurrebbe, dunque, un’illegittima prescrizione che attribuisce esclusivamente (l’utilizzo del verbo “dovere” è chiaro in tal senso) ai laboratori autorizzati lo svolgimento tanto dei prelievi di campioni, quanto delle successive prove di laboratorio.

2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 della legge 1086/1971, dell’art. 1 della legge 64/1974, dell’art. 52 del d.P.R. 380/2001 e dell’art. 17 della legge 400/1988. Violazione e falsa applicazione degli artt. 16, 41 e 46 del d.P.R. 328/2001, degli artt. 51 e 52 del R.D. 2537/1925, dell’art. 16 del R.D. 274/1929 e dell’art. 101 del d.lgs. 50/2016. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

Le NTC 2018 in contestazione non avrebbero potuto contenere alcuna previsione contrastante con le norme di legge regolanti la materia delle competenze e responsabilità attribuite ai professionisti iscritti ad albi.

3. Violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell’art. 20 della legge

1086/1971 e dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

Il capitolo 11 delle NTC, riguardante le nuove costruzioni ed i controlli di accettazione sui materiali da costruzione (a differenza del capitolo 8 dedicato all'esistente), al terzo capoverso del suo paragrafo 11.2.5.3, disponeva: “Il prelievo potrà anche essere eseguito dallo stesso laboratorio incaricato della esecuzione delle prove”.

Risultava pertanto contraddittorio che, con riferimento ai prelievi di campioni di materiale su strutture esistenti, le NTC2018 (nel richiamato paragrafo 8.5.3) imponessero un obbligo di esecuzione riservato ai soli laboratori autorizzati ex art. 59 del D.P.R. 380/2001, mentre, nel caso del confezionamento dei “provini” su calcestruzzo fresco, era previsto che “anche” tali ultimi laboratori potessero effettuare detti prelievi, senza alcuna esclusiva.

4. Violazione e falsa applicazione, sotto ulteriore profilo, dell'art. 20 della legge 1086/1971 e dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

Anche nel successivo paragrafo 11.2.2 delle NTC, relativamente alle “Prove complementari” (ultimo comma), era stato aggiunto, alla fine del periodo: “Le prove di accettazione e le eventuali prove complementari, compresi i carotaggi di cui al punto 11.2.6, devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR n. 380/2001”.

Anche in tale ipotesi veniva, dunque, illegittimamente precisato che i carotaggi, equiparati ai controlli in accettazione attraverso la definizione dei controlli complementari, dovevano essere eseguiti da laboratori autorizzati.

5. Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 del TFUE e dell'art. 41 della Costituzione. Eccesso di potere per squilibrio anticoncorrenziale prodotto e nell'attuazione dell'art. 59 del d.P.R. n. 380/2001.

Le NTC2018 impugnate introducevano una riserva esclusiva di attività a favore dei laboratori autorizzati con riferimento al prelievo di campioni da materiali da costruzione destinati ad essere sottoposti a prove da parte dei medesimi laboratori autorizzati, compromettendo l'esercizio dell'attività professionale o di impresa da parte dei ricorrenti, che svolgevano la propria attività nel settore del prelievo di campioni sulle strutture.

6. Violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 4 delle Disposizioni sulla legge in generale, dell'art. 59 del d.P.R. 380/2001 e dell'art. 17 della legge 400/1988. Eccesso di potere nell'attuazione dell'art. 2 del Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 17 gennaio 2018. Incompetenza relativa.

In data 20 marzo 2018 è stata adottata dal CSLPP la circolare prot. n. 3187/2018 rubricata "Prima applicazione del DM 17.01.2018, riportante l'aggiornamento delle "Norme Tecniche per le Costruzioni", alle procedure autorizzative e di qualificazione del servizio tecnico centrale"; tale circolare si poneva in contrasto con il decreto di approvazione delle NTC 2018 che, all'art. 2, prevedeva: "1. Nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per le opere pubbliche o di pubblica utilità in corso di esecuzione, per i contratti pubblici di lavori già affidati, nonché per i progetti definitivi o esecutivi già affidati prima della data di entrata in vigore delle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 1, si possono continuare ad applicare le previgenti norme tecniche per le costruzioni fino all'ultimazione dei lavori ed al collaudo statico degli stessi. Con riferimento alla seconda e alla terza fattispecie del precedente periodo, detta facoltà è esercitabile solo nel caso in cui la consegna dei lavori avvenga entro cinque anni dalla data di entrata in

vigore delle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 1.

Con riferimento alla terza fattispecie di cui sopra, detta facoltà è esercitabile solo nel caso di progetti redatti secondo le norme tecniche di cui al decreto ministeriale 14 gennaio 2008.

2. Per le opere private le cui opere strutturali siano in corso di esecuzione o per le quali sia già stato depositato il progetto esecutivo, ai sensi delle vigenti disposizioni, presso i competenti uffici prima della data di entrata in vigore delle Norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 1, si possono continuare ad applicare le previgenti Norme tecniche per le costruzioni fino all'ultimazione dei lavori ed al collaudo statico degli stessi”.

Di contro la Circolare citata prevedeva che “[...] le norme tecniche per le costruzioni di cui al DM 17.01.2018 saranno pienamente applicabili dal trentesimo giorno dalla pubblicazione in G.U.R.I., indipendentemente dalla emanazione della relativa Circolare riportante le relative istruzioni applicative”, introducendo così, in contrasto con l'art. 2 del decreto, un termine immediato di entrata in vigore delle NTC2018, senza prevedere l'applicazione delle precedenti NTC2008 per i contratti di opere già affidati o in fase esecuzione di lavori.

Si sono costituiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Interno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Consiglio Nazionale delle Ricerche e la Geosystem del dott. geol. Giovanni Battista Demontis resistendo al ricorso.

Con ordinanza n. 7465 del 5 luglio 2018 questo Tribunale ha disposto l'acquisizione, in via istruttoria, della documentazione relativa all'aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni e di una relazione scritta in ordine alla motivazione posta alla base delle modifiche introdotte.

Con ordinanza n. 5351 del 13 settembre 2018 la Sezione ha rilevato che

l'ordinanza istruttoria non era stata integralmente adempiuta e ne ha disposto la reiterazione.

All'udienza pubblica del 15 dicembre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Deve preliminarmente darsi atto del fatto che, con nota depositata il 15 maggio 2020, è stata formalizzata la rinuncia al ricorso da parte di tutti i ricorrenti ad eccezione di **Tiziano Lucca**, Francesco Nucara, Rocco Isola ed Erion Lako.

Con riferimento ai rinuncianti deve quindi essere dichiarata l'estinzione del giudizio, disponendo la compensazione delle spese tra le parti.

Deve poi rilevarsi che, in corso di giudizio, è intervenuta la modifica, ad opera dell'art. 3, comma 1, del d.l. 32/2019, nel testo coordinato con la L. 55/2019 di conversione, dell'art. 59, comma 2°, del d.P.R. 380/2001 mediante l'inserimento della lettera c-bis e la successiva emanazione, prevista dalle disposizioni integrative, della circolare del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici 3 dicembre 2019 n. 633/STC.

Tuttavia, non può ritenersi che tale sopravvenienza abbia comportato il venir meno dell'interesse al gravame in capo ai ricorrenti che non hanno rinunciato, come eccepito dalla ditta controinteressata Geosystem.

L'art. 59, comma 2, del T.U. Edilizia, come di recente modificato con l'introduzione, ad opera della l. n. 55/2019 (di conversione del c.d. decreto "Sblocca cantieri"), di un nuovo settore di autorizzazione relativo all'esecuzione di indagini non distruttive sulle costruzioni esistenti (lett. c bis), prevede che "Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare: c bis) prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e

costruzioni esistenti”.

Dal tenore letterale della norma (“Il Ministero ... può autorizzare”) si evince chiaramente che non vi è alcun obbligo di legge di affidare l’esecuzione delle “prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti” ai soli laboratori autorizzati, giacché la modifica normativa, senza in alcun modo circoscrivere i soggetti abilitati ad effettuare le prove, ha previsto unicamente la possibilità che il Ministero autorizzi i laboratori interessati all’esecuzione delle prove.

Pertanto, la normativa primaria non prevedeva, né prevede nella nuova dizione, alcuna esclusiva in favore dei laboratori ad effettuare le prove sulle costruzioni esistenti, né contiene alcuna disciplina con riguardo ai prelievi di materiale, oggetto delle disposizioni secondarie in questa sede impugnate che, pertanto, non possono dirsi superate dalle modifiche introdotte.

Di conseguenza deve ritenersi ancora sussistente l’interesse dei ricorrenti all’annullamento delle disposizioni relative alla riserva ai laboratori con riferimento all’effettuazione dei prelievi.

Venendo all’esame del merito, risulta fondato il primo motivo, con il quale è stato contestato il difetto di previsione normativa in ordine alla limitazione dei prelievi di materiale ai laboratori autorizzati e al conseguente contrasto tra il par. 8.5.3. delle NTC, impugnato in questa sede, e il disposto dell’art. 59 del T.U. Edilizia.

L’art. 59 del d.P.R. 380/2001, nella parte qui di interesse, prevede che “Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare: a) prove sui materiali da costruzione; [...]”.

In attuazione di tale disposizione il Ministero delle Infrastrutture ha emanato la circolare n. 7617/STC del 3 novembre 2010, avente ad oggetto i “Criteri

per il rilascio dell'autorizzazione ai Laboratori per l'esecuzione e certificazione di prove sui materiali da costruzione di cui all'art. 59 del D.P.R. n. 380/2001".

La circolare citata ha disciplinato i criteri per l'autorizzazione dei laboratori all'esecuzione delle prove finalizzate ad individuare le caratteristiche fisiche, chimiche e meccaniche dei materiali strutturali, senza che, invece, sia stata prevista un'autorizzazione ministeriale per l'esecuzione di indagini e prelievi di campioni in sito.

Le NTC 2018, nella parte finale del paragrafo 8.5.3 qui impugnato, rubricato "Caratterizzazione meccanica dei materiali" ed inserito nel capitolo 8 relativo alle costruzioni esistenti, hanno stabilito che: "Per le prove di cui alla Circolare 08 settembre 2010, n. 7617/STC, il prelievo dei campioni dalla struttura e l'esecuzione delle prove stesse devono essere effettuati a cura di un laboratorio di cui all'articolo 59 del DPR 380/2001".

Pertanto, come dedotto dai ricorrenti la previsione impugnata introduce, per le opere già esistenti, la competenza esclusiva dei laboratori autorizzati per lo svolgimento tanto dei prelievi di campioni, quanto delle successive prove di laboratorio.

La disposizione impugnata prevede quindi, in assenza di una espressa opzione normativa in tal senso, che i singoli professionisti non siano abilitati all'effettuazione dei prelievi di materiali, demandati in via esclusiva ai laboratori.

Ne consegue, inoltre, che l'attività di prelievo demandata ai laboratori autorizzati potrebbe essere affidata al personale dipendente dei medesimi, anche non abilitato o in possesso di mezzi non idonei, mentre un ingegnere, un architetto o un altro professionista abilitato per lo svolgimento di attività nel settore della diagnosi e della conoscenza delle strutture esistenti non potrebbe più effettuare un prelievo da una struttura per eseguire le opportune

indagini sulla sicurezza di una costruzione, con evidente irragionevolezza delle disposizioni impugnate.

All'illegittimità, *in parte qua*, delle disposizioni delle Norme tecniche impugnate consegue poi l'illegittimità delle previsioni della circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 3761/2018, nella parte in cui, al punto 2.2.2., disciplina il prelievo dei campioni dalle strutture esistenti.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporta l'assorbimento delle ulteriori censure proposte con riferimento al par. 8.5.3. delle NTC.

Per le medesime considerazioni sopra svolte risulta poi illegittimo anche il successivo paragrafo 11.2.2 delle NTC, relativamente alle "Prove complementari" (ultimo comma), era stato aggiunto, alla fine del periodo: "Le prove di accettazione e le eventuali prove complementari, compresi i carotaggi di cui al punto 11.2.6, devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR n. 380/2001".

Anche in tale ipotesi viene istituita, infatti, una riserva in favore dei laboratori con riferimento ai carotaggi, senza che la disciplina primaria abbia introdotto alcuna previsione in tal senso e senza alcuna specifica motivazione al riguardo.

Il ricorso è quindi fondato e deve essere accolto, con annullamento delle disposizioni impugnate nella parte in cui dispongono, al par. 8.5.3., che "Per le prove di cui alla Circolare 08 settembre 2010, n. 7617/STC, il prelievo dei campioni dalla struttura e l'esecuzione delle prove stesse devono essere effettuate a cura di un laboratorio di cui all'articolo 59 del DPR 380/2001", al par. 11.2.2, che "Le prove di accettazione e le eventuali prove complementari, compresi i carotaggi di cui al punto 11.2.6, devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR n. 380/2001", e delle relative previsioni della nota n. 3761/2018.

In considerazione della novità e complessità delle questioni controverse

sussistono le ragioni che giustificano la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

dichiara estinto per rinuncia il giudizio nei confronti di tutti i ricorrenti ad eccezione di Erion Lako, Francesco Nucara, **Tiziano Lucca**, Rocco Isola;

accoglie il ricorso proposto da questi ultimi e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nelle parti e nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO