

PARERE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
SULLE NORME TECNICHE
PER GLI INGEGNERI IL PERIODO TRANSITORIO DI 18 MESI
PARTE DAL 1° GENNAIO 2008

*

La realizzazione di opere di ingegneria civile è regolata da una serie di norme tecniche che hanno come riferimento la Legge 05/11/1971 n. 1086 (*Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale o precompresso ed a struttura metallica*) e la Legge 02/02/1974 n. 64 (*Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*). entrambe confluite nel D.P.R. n. 380/2001 (*Testo Unico dell'Edilizia*)

Tali leggi prevedono che le norme tecniche siano emanate con decreto dal Ministro dei lavori pubblici (attualmente delle Infrastrutture) di concerto con il Ministro dell'Interno (per le zone sismiche). Gli ultimi decreti connessi a tali disposizioni normative risalgono al 1996 (D.M. 09/01/1996 e 16/01/1996).

Successivamente, il Dipartimento della Protezione Civile, con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20/03/2003, ha riscritto tutta la normativa per le costruzioni in zona sismica ed ha adottato una nuova classificazione sismica per tutto il territorio nazionale (allegato 1 dell'Ordinanza);

la medesima Ordinanza ha precisato, inoltre, che le Regioni, sulla base dei criteri generali ivi enucleati, avrebbero dovuto provvedere all'individuazione, formazione ed aggiornamento dell'elenco delle zone sismiche.

Nelle more, l'art. 5 del DL 28.05.2004, n. 136 disciplinava la stesura di norme tecniche in materia di progettazione e realizzazione di costruzioni. Con la Legge di conversione di tale Decreto Legge (Legge n. 186/2004) è stato inserito nell'art. 5 il comma 2 *bis* ai sensi del quale: *“Al fine di avviare una fase sperimentale di applicazione delle norme tecniche di cui al comma 1, è 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”*.

In forza dell'art. 5, comma 1 citato è stato adottato il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 14 settembre 2005, recante *“Norme tecniche per le costruzioni”*, in vigore dal 24 ottobre 2005, fatta salva la fase sperimentale di applicazione (di cui al comma 2 *bis* del citato art. 5 della Legge n. 186/2004) che è staa successivamente prorogata al 31/12/2007 dall'art. 3, comma 4 *bis*, della legge n. 17/2007.

Con tale D.M. 14/09/2005 è stata così aggiornata e raccolta in un testo unitario la normativa di settore da applicare nella progettazione e realizzazione dei manufatti edilizi; le norme tecniche di cui all'O.P.C.M. n. 3274 del 2003 (allegati 2 e 3) costituiscono una possibile norma di dettaglio nell'ambito del quadro generale dello stesso Decreto.

Nel contempo è stato avviato un procedimento di revisione delle norme tecniche del 2005 il cui testo, licenziato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ha già ottenuto il parere della Conferenza unificata Stato – Regioni; parere condizionato alla proroga del vigente regime di *“duplice”* applicazione delle *“nuove”* Norme tecniche e dei citati DM del 1996.

Sui criteri di interpretazione delle norme

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, è adesso possibile soffermarsi sulla reale portata del citato art. 20 del D.L. n. 248 del 31.12.2007 ed in particolare dell'inciso nel quale si afferma che: *“Le revisioni generali delle norme tecniche di cui all’art. 5, comma 1, del D.L. 28 maggio 2004 n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004 n. 186, sono sottoposte alla disciplina transitoria di cui al comma 2 bis del medesimo articolo...”*.

Il Governo, come noto, può adottare sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge (appunto i Decreti Legge) **solamente** in casi straordinari di necessità e d'urgenza (art. 77, 2° comma della Costituzione), al fuori dei quali (o dei Decreti delegati di cui al 1° comma, dell'art. 77) non è titolare della funzione legislativa.

Una prima ovvia considerazione che scaturisce da dette premesse è che un Decreto Legge che non sia supportato da obiettive circostanze di necessità e di urgenza, è innanzitutto illegittimo sotto il profilo costituzionale.

Sotto altro profilo l'art. 12 delle Preleggi si premura di dettare i criteri guida dell'interpretazione normativa stabilendo che: *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*. Alla luce di tale ultima disposizione normativa possono identificarsi più criteri interpretativi delle norme ed in particolare uno di tipo **letterale** incentrato sul significato e connessione delle parole e l'altro **teleologico** incentrato, invece, sulla intenzione palesata dal legislatore.

In merito al rapporto fra i due criteri interpretativi è stato chiarito che: *“Il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall’art. 12 disp. prel. Cod. civ., può infatti assumere rilievo prevalente rispetto all’interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l’effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile col sistema normativo. Non è invece consentito all’interprete correggere la norma, nel significato tecnico giuridico proprio delle espressioni che la compongono, nell’ipotesi in cui ritenga che l’effetto giuridico che ne deriva sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma è intesa”* (**Cons. Stato, sez. IV, 21-11-2005, n. 6468**).

Ad ulteriore precisazione occorre richiamare quanto statuito da un consolidato orientamento della giurisprudenza secondo cui: *“è fondamentale canone di ermeneutica, sancito dall'art. 12 delle preleggi, che la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo "attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse"; di poi, sempre che tale significato non sia già tanto chiaro e univoco da rifiutare una diversa e contrastante interpretazione, si deve ricorrere al criterio logico: ciò al fine di individuare, attraverso una congrua valutazione del fondamento della norma, la precisa "intenzione del legislatore", avendo cura, però, di individuarla quale risulta dal singolo testo che è oggetto di specifico esame e non già, o semmai in via subordinata e complementare, quale può genericamente desumersi dalle finalità ispiratrici di un più ampio complesso normativo in cui quel testo, insieme con altri, ma distintamente da essi, è inserito. Infine, ma solo "se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe".*

Qualora, pertanto, non sia utilizzabile il criterio letterale si potrà fare riferimento a quello teleologico fermo restando il principio in virtù del quale nel dettato normativo potrà individuarsi anche una portata estensiva. A riguardo si è precisato che: *“L'interpretazione della legge è definita estensiva allorché il contenuto effettivo delle singole disposizioni, puntualmente accertato attraverso i mezzi consentiti dalla logica e dalla tecnica giuridica, è più ampio di quello che appare dalla sola considerazione del valore letterale delle espressioni che compongono la disposizione stessa. Tale interpretazione non amplia, pertanto, il contenuto effettivo della norma, ma impedisce che fattispecie ad essa soggette si sottraggano alla sua disciplina per un ingiustificato rispetto della lettera. Non incontra perciò, come tale, alcuna limitazione nell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, allorché si tratta di accertare l'esatto contenuto di una norma, ed è ammessa in relazione a tutte le leggi, comprese quelle penali e quelle che fanno eccezioni a regole generali, posto che anche di queste identifica i tempi ed i casi di applicazione” (Cass. pen., sez. III, 22-04-1976 (30-10-1975), n. 5182).*

La portata teleologica dell'art. 20 del DL n. 248/2007

Considerando le finalità specifiche di un Decreto legge, come sopra riassunte, è possibile adesso procedere ad interpretare il disposto di cui all'art. 20 D.L. n. 248/2007.

La norma fa un generico riferimento a “*revisioni generali delle norme tecniche di cui all'art. 5, 1° comma del D.l. 28.05.2004 n. 136*” assoggettandone l'entrata in vigore al regime transitorio di cui al comma 2 bis del medesimo art. 5.

Sulla scorta di un criterio interpretativo meramente letterale potrebbe affermarsi che la norma abbia ad oggetto le sole revisioni generali successive alla normativa tecnica vigente e così facendo:

- 1) i D.M. del 1996 sarebbero definitivamente espunti dall'ordinamento essendo ultimato il regime di “coapplicazione” previsto dall'art. 5 D.L. n. 136/2004 e successive modifiche;
- 2) resterebbe in vigore il solo DM. 14.09.2005;
- 3) l'art. 20 DL 248/2007 si applicherebbe esclusivamente alle revisioni future.

Se questo fosse il significato da attribuire alla norma dell'art. 20 del D.L. 248/2007 quest'ultima sarebbe illegittima costituzionalmente in quanto verrebbe a disciplinare in modo sistematico delle situazioni non ancora esistenti e per le quali dunque non è configurabile alcuna particolare urgenza e/o estrema necessità tali da giustificare l'emanazione di un Decreto Legge.

È dunque evidente che alla norma vada assegnato un significato capace, transcendendo il mero dato letterale, di evidenziare una volontà del legislatore conforme al dettato costituzionale ed al quadro normativo effettivamente vigente.

Ebbene, sotto tale profilo, è possibile rilevare innanzitutto che la norma rinviene la propria *ratio* sostanziale nell'esigenza di prorogare il regime di applicazione congiunta delle regole tecniche “vecchie” (DM del 1996) e “nuove” .

Occorre, altresì, rilevare come l'art. 20 del DL 248/2007 non faccia alcun riferimento alle **specifiche** norme tecniche di cui al DM 14.09.2005, ma esclusivamente e semplicemente alle norme tecniche richiamate dall'art. 5, comma 1 del DL 136/2004 convertito con modifiche nella legge

186/2004. Svincolata dallo specifico riferimento al DM citato, l'art. 20 del DL 248/2007 assume una portata chiaramente generale nel senso che esso, richiamando l'art. 5 DL 136/2004 (ma non anche il successivo DM 2005), ha inteso fare riferimento alle norme tecniche vigenti alla data di entrata in vigore di detto DL ossia alle norme approvate con DM 1996. Ne consegue che il legislatore ha inteso disciplinare tutte le modifiche apportate alle norme tecniche per le costruzioni del 1996 ivi includendo le modifiche introdotte ed approvate con il DM del 2005 che rappresentano comunque una revisione delle precedenti norme tecniche.

In sintesi, e sulla scorta di una interpretazione ispirata al criterio logico sistematico della norma, il regime transitorio dovrà trovare applicazione ogni qualvolta intervenga un mutamento delle norme tecniche previste e vigenti all'epoca dell'entrata in vigore dell'art. 5 del DL 136/2004 (ossia quelle previste dal DM 1996) e dunque esso troverà applicazione anche per le modifiche apportate dal DM 2005.

L'art. 20 DL 248/2007, quanto ai contenuti del regime transitorio, rinvia specificatamente al comma 2 *bis* dell'art. 5 del DL 136/2004, introdotto in sede di conversione dalla legge 186/2004. La disciplina transitoria si concretterà, pertanto, nella contemporanea efficacia delle Norme tecniche modificate (DM 1996) e di quelle modificatrici (DM 2005) con l'applicazione delle prime ovvero delle altre a scelta del professionista.

Per quanto concerne la durata del periodo transitorio, essa non potrà che essere pari ai diciotto mesi previsti dal citato art. 5 comma 2 *bis* DL 136/2004 richiamato dall'art. 20 DL 248/2007 che decorreranno dall'1.1.2008, data della cessazione del precedente regime transitorio.

L'efficacia immediata (ossia anche con riferimento al vigente sistema di duplice possibile applicazione dei DM del 1996 e del 2005) del regime transitorio dettato dall'art. 20 DL 248/2007 trova altresì giustificazione sotto il profilo della estrema necessità, ove si consideri la sospensione del procedimento di adozione della ulteriore nuova normativa il cui procedimento, come detto, è in stato avanzato ma ancora in *itinere*. Difatti preso atto di detta sospensione con nota 21.12.2007 del Ministero dello Sviluppo Economico al Ministero delle Infrastrutture si ricorda che l'emissione del parere circostanziato dell'Austria “*determina la proroga dei termini del periodo di astensione*

obbligatoria dall'adozione del provvedimento notificato, termini che risultano ora fissati al 20 marzo 2008, e comporta l'obbligo di riferire alla Commissione sul seguito che si intende dare al parere stesso". La proroga obbligatoria è una procedura di pubblicità prevista per consentire agli stati membri dell'UE di intervenire sui nuovi testi. Considerando che la nota del Ministero è del 21.12.2007 (e dunque anteriore alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DL 248/2007) e che, pertanto il Governo era già a conoscenza che il procedimento di formulazione delle nuove norme avrebbe potuto subire un arresto, è evidente che con l'art. 20 DL 248/2007 lo stesso Governo abbia inteso disciplinare un nuovo periodo transitorio in attesa dell'entrata in vigore delle nuove norme.

Ancora, se queste ultime sono destinate a salvaguardare le carenze delle norme tecniche di cui al DM 2005 non avrebbe avuto senso garantire l'applicazione di un regime transitorio solo successivamente all'approvazione delle nuove norme, lasciando *medio tempore* applicabili esclusivamente quelle del 2005.

Sul significato letterale di “*revisione generale*” di cui all'art. 20 del DL 248/2007

È altresì possibile procedere, in via alternativa al punto di cui sopra, ad una interpretazione letterale della norma di cui all'art. 20 del DL 248/2007 ed in particolare dell'inciso “*revisione generale*” capace di conformarsi al vigente quadro normativo di riferimento.

L'art. 20 DL 248/2007, infatti, fa riferimento al concetto di “*revisione generale*” che, ove non sia da intendersi in termini generali, è da riferirsi al contenuto del DM 14.09.2005. Orbene, per quanto detto il DM entrato in vigore il 23.10.2005, fin dal primo momento è stato accompagnato dalla contestuale vigenza del DM del 1996, sicché un effettivo regime di “*revisione generale*” di detto Decreto non poteva effettivamente ritenersi realizzato, perdurando la possibilità per i professionisti della duplice applicazione dei due DM.

Proprio la scadenza di questa duplice vigenza al 31.12.2007 ha fatto sì che possa ritenersi definitivamente efficace un regime di *revisione generale* delle norme tecniche attraverso il DM 14.09.2005, sì come indicato dall'art. 5, comma 1 del DL 136/2004 convertito con legge 186/2004.

Da qui l'applicazione a detto regime di revisione generale (e dunque al DM 14.09.2005), a far data dalla sua entrata in vigore ed ossia a far data dal 31.12.2007, della norma transitoria di cui all'art. 5, comma 2 bis del DL 136/2004 convertito con legge 186/2004.

Anche in questo caso, quindi, la disciplina transitoria si concreterà nella contemporanea efficacia delle Norme tecniche modificate (DM 1996) e di quelle modificatrici (DM 2005) con l'applicazione delle prime ovvero delle altre a scelta del professionista.

Per quanto concerne la durata del periodo transitorio, essa non potrà che essere pari ai diciotto mesi previsti dal citato art. 5 comma 2 *bis* DL 136/2004 richiamato dall'art. 20 DL 248/2007 che decorreranno dall'1.1.2008, data della cessazione del precedente regime transitorio.