

## ORDINE DEI GEOLOGI DELLA REGIONE UMBRIA

**Considerazioni sulla Nota “Regione Umbria – Giunta Regionale – Direzione Regionale Ambiente, Territorio e Infrastrutture” del 28/08/2009, prot. n. 0132953 avente ad oggetto “DM 14/01/08 Norme tecniche per le costruzioni (NTC08). [...] Indagini e prove geotecniche: applicazione p.to 6.2.2 delle NTC08 e rispetto art. 59, comma 2 del dpr n. 380/01. Comunicazioni”.**

1) Nota “Regione Umbria – Giunta Regionale – Direzione Regionale Ambiente, Territorio e Infrastrutture” del 28/08/2009, prot. n. 0132953 avente ad oggetto “DM 14/01/08 Norme tecniche per le costruzioni (NTC08). [...] Indagini e prove geotecniche: applicazione p.to 6.2.2 delle NTC08 e rispetto art. 59, comma 2 del DPR n. 380/01. Comunicazioni”, nella quale, al terz’ultimo capoverso, “si segnala che dal 1.07.09 trova validità ed efficacia il punto 6.2.2 del D.M. 14/01/08 a tenore del quale le indagini geotecniche devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all’art. 59 del D.P.R. n. 380/01 (T.U. per l’edilizia)”.

2) D.M. Infrastrutture 14/01/2008 (“Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni”, pubblicato nella G.U. 4 febbraio 2008, n. 29, S.O.), p.to 6.2.2 relativo alle indagini geotecniche: “Le indagini e le prove **devono** essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all’art. 59 del DPR 6 giugno 2001, n. 380. I laboratori su indicati fanno parte dell’elenco depositato presso il Servizio Tecnico Centrale del Ministero delle Infrastrutture.” Identica norma era contenuta al punto 7.2.2 del D.M. Infrastrutture 14/09/2005 (“Norme tecniche per le costruzioni”, pubblicato nella G.U. 23 settembre 2005, n. 222, S.O.).

3) L’art. 59, comma 2, DPR 380/2001 (Testo Unico Edilizia) sancisce che: “Il Ministro per le infrastrutture e i trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, **può** autorizzare con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare prove su materiali da costruzione, **comprese quelle geotecniche su terreni e rocce.**”

4) Con riferimento alla norma da ultimo citata, si osserva quanto segue:

- a) l’art. 59 del DPR 380/2001 raccoglie in seno al Testo Unico Edilizia e riproduce il contenuto dell’art. 20, legge 1086/1971;
- b) tale art. 20, legge 1086/71, al comma 2 sanciva che “Il Ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, può autorizzare con proprio decreto altri laboratori ad effettuare prove sui materiali da costruzione, ai sensi della presente legge.”;
- c) l’art. 59 comma 2 del DPR 380/2001, perciò, estende tale facoltà autorizzatoria ministeriale anche alle prove geotecniche su terreni e rocce, pur se la fonte legislativa raccolta in seno al Testo Unico Edilizia ed ivi indicata (art. 20, legge 1086/1971) non contemplava tale estensione, limitando l’oggetto dell’autorizzazione ai laboratori effettuanti prove sui materiali da costruzione;
- d) la suddetta estensione anche alle prove geotecniche su terreni e rocce, era prevista dall’art. 8, comma 6, DPR 246/1993 (Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione) in base al quale: “Restano ferme le competenze del Ministero dei lavori pubblici e del Consiglio superiore dei lavori pubblici per l’applicazione dell’art. 20 della legge 5 novembre 1971, n. 1086. L’autorizzazione prevista da detto articolo **riguarderà altresì le prove geotecniche sui terreni e sulle rocce.**”;
- e) considerato che il Testo unico edilizia (DPR 380/2001) è un testo unico di coordinamento, in quanto la legge delega in base alla quale è stato emanato (art. 7, comma 2, lett. d, legge 50/1999), indicava quale principio e criterio direttivo, il “coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per

garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo”, il legislatore del Testo Unico del 2001, ha unificato in un’unica disposizione di rango legislativo (art. 59, comma 2 DPR 380/2001), quanto precedentemente previsto dall’art. 20, comma 2, legge 1086/71 (norma di legge abrogata) e dall’art. 8, comma 6, DPR 246/1993 (norma regolamentare, senza tuttavia abrogarla);

- f) in base al sopra detto art. 8, comma 6, DPR 246/1993 fu emanata la Circolare Min. Lavori Pubblici 16 dicembre 1999 n. 349/STC (“Decreto del Presidente della Repubblica n. 246 del 21 aprile 1993, art. 8 comma 6 – Concessione ai laboratori per lo svolgimento delle prove geotecniche sui terreni e sulle rocce ed il rilascio dei relativi certificati ufficiali”, pubblicata sulla GURI, serie generale n. 69 del 23.3.2000)
- g) sia l’art. 8, comma 6, DPR 246/1993, sia la suddetta Circolare n. 349/99, sono stati dichiarati illegittimi dal TAR Lazio, Sez. III, sent. 18/02/2008 n. 1422, non appellata e perciò passata in giudicato, che così si esprime sul punto:
- g.i) non si può introdurre con norma di regolamento (art. 8, comma 6, DPR 246/1993) e tanto meno con norma contenuta in una Circolare, una limitazione dell’esercizio dell’attività economica privata che ai sensi dell’art. 41 Cost. è libera e che può essere compressa solo con legge (e non con fonte di rango sub-legislativo);
- g.ii) inoltre, “quanto all’art. 8, comma 6, del DPR n. 246/93 (Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE), che estende alle prove geotecniche il regime previsto dalla legge n. 1086/71 per i laboratori “non ufficiali” autorizzati allo svolgimento di prove su materiali da costruzione, si tratta appunto di una norma regolamentare, che in quanto tale non può fondare, in violazione del principio della riserva di legge, la materia controversa. E quindi l’articolo suddetto (come dedotto dall’istante nel secondo motivo d’impugnativa) è esso stesso illegittimo sia perché, estendendo il regime di cui all’art. 20 della legge n. 1086/71 alle prove geotecniche, ha esorbitato dalla propria finalità di mero recepimento della direttiva 89/106/CEE (che riguarda infatti i prodotti o materiali impiegati nelle costruzioni e non menziona le prove geotecniche), sia perché ha disciplinato ex novo una materia coperta, per i motivi già esposti, da riserva di legge.”;
- g.iii) anche sotto il profilo della restrizione arbitraria della concorrenza derivante dalla selezione, stante la mancata fissazione di parametri oggettivi degli aspiranti concessionari, tale sentenza rileva che: “si tratta di aspetti che ha recentemente esaminato, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la quale in data 17.9.2007 ha deliberato al riguardo una “segnalazione” ai sensi dell’art. 21 della legge 10.10.1990, n. 287, rilevando con ampie e diffuse argomentazioni (che il Collegio condivide ed in questa sede fa proprie) quanto segue:
- il previsto contingentamento dei laboratori “non ufficiali” di prove appare ingiustificato, tenuto conto che esso permette di esercitare un controllo per lo svolgimento di tale attività sulla base di una valutazione discrezionale fondata sulla mera ubicazione territoriale del laboratorio, con conseguente ingiustificata distorsione della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato;
  - siffatte limitazioni sono state introdotte con la citata circolare senza che la normativa di riferimento prevedesse alcuna necessità di contingentare il numero dei laboratori “non ufficiali”, mentre la stessa normativa (che in effetti fa riferimento ad autorizzazioni) non stabilisce affatto un regime di natura concessoria per lo svolgimento dell’attività dei laboratori medesimi.”
- h) tale sentenza non ha preso in esame la legittimità dell’art. 59, comma 2, TUE per il solo fatto che tale disposizione è intervenuta in epoca successiva rispetto a quella di emanazione ed entrata in vigore della Circolare n. 349/99 impugnata con il ricorso.

\* \* \*

Ciò premesso, si rileva quanto segue:

A) le nuove norme tecniche (approvate con D.M. 14/01/2008 e cioè con fonte di rango sub-legislativo) non possono introdurre nell'ordinamento giuridico un obbligo limitativo della libera iniziativa economica, non previsto da norme di rango legislativo.

A tale riguardo, sia sufficiente il confronto tra l'art. 59, comma 2 del T.U. edilizia ed il punto 6.2.2 del D.M. Infrastrutture 14/01/2008: mentre con il primo si interviene a livello di potestà autorizzatoria ministeriale, attribuendo al Ministero la facoltà di autorizzare altri laboratori (diversi da quelli "ufficiali" elencati al comma 1 del medesimo art. 59) ed estendendola anche alle prove geotecniche su terreni e rocce, con il secondo si interviene sulle modalità di svolgimento dell'attività dei laboratori, introducendo un obbligo di esecuzione e certificazione delle prove e delle indagini geotecniche da parte dei laboratori menzionati dall'art. 59 (sia quelli di cui al comma 1, c.d. laboratori "ufficiali", sia quelli di cui al comma 2, c.d. laboratori "autorizzati").

In altri termini, con il punto 6.2.2 del D.M. 14/01/2008 (NTC08) è stato di fatto riproposto quanto previsto nella Circolare n. 349/99 (con l'unica differenza che si è passati dal regime concessorio a quello autorizzatorio), Circolare che tuttavia appena poche settimane dopo la pubblicazione in GU del D.M. 14/01/2008, è stata dichiarata illegittima ed annullata dalla giurisprudenza amministrativa sopra riportata, per tutte le regioni sopra esposte.

B) Sotto altro profilo, l'art. 52, DPR 380/2001 (Testo Unico Edilizia), alla lett. c) sancisce che "le norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi, definiscono le indagini sui terreni e sulle rocce, la stabilità dei pendii naturali e delle scarpate, i criteri generali e le precisazioni tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo delle opere di sostegno delle terre e delle opere di fondazione; i criteri generali e le precisazioni tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo di opere speciali, quali ponti, dighe, serbatoi, tubazioni, torri, costruzioni prefabbricate in genere, acquedotti, fognature".

Le norme tecniche in materia di costruzioni contenute al punto 6.6.2 del D.M. 14/01/2008, tuttavia, non si limitano a "definire le indagini sui terreni e sulle rocce" (come gli imponeva la norma di legge primaria), ma si spingono ad individuare anche i soggetti che devono eseguirle e certificarle ("Le indagini e le prove [geotecniche] devono essere eseguite e certificate dai laboratori di cui all'art. 59 del DPR 6 giugno 2001, n. 380. I laboratori su indicati fanno parte dell'elenco depositato presso il Servizio Tecnico Centrale del Ministero delle Infrastrutture.") e ciò in assenza di alcuna espressa autorizzazione legislativa a tale fine.

C) Oltre i sopra evidenziati profili di illegittimità, con l'entrata in vigore delle nuove norme tecniche di cui al D.M. 14/01/2008 (con decorrenza 1/07/2009):

- i laboratori "non autorizzati" (non iscritti nell'elenco di cui al punto 6.2.2 del suddetto D.M.) non possono operare;
- le istruttorie relative alla richiesta autorizzazione dei laboratori sono ad oggi in totale stallo a seguito dell'annullamento da parte del Tar Lazio della suddetta Circolare n. 349/99;
- i laboratori geognostici "autorizzati" alla data odierna sono circa 80 di cui appena 20 circa per l'esecuzione di indagini geognostiche (settore "c") e la distribuzione territoriale di tali laboratori evidenzia aree regionali nelle quali non sussiste neppure un laboratorio autorizzato per il settore "c" (Umbria, Liguria, Molise, Valle d'Aosta, Trentino);
- ad oggi non è stata emanata alcuna norma che regola il procedimento autorizzatorio del Ministero, né alcuna norma individua i requisiti per accedere alla qualifica di laboratorio "autorizzato";
- in questo contesto, se è pur vero che il D.M. 14/01/2008 è entrato in vigore, il punto 6.2.2 appare di fatto assai difficilmente applicabile, con il concreto rischio di un blocco dell'attività di indagine geologica e geotecnica con ripercussioni sull'attività dei laboratori geotecnici dei settori "a" e "b" (laboratori di analisi e prove geotecniche di laboratorio su terre e rocce, di cui pochissimi certificati in Umbria), sull'attività delle ditte operanti nel

settore “c” (sondaggi geognostici e prove in sito), ma anche e soprattutto sulle attività professionali di progettisti, ingegneri e geologi, nel rispetto delle norme vigenti.

\* \* \*

Conclusivamente, ragioni giuridiche (cfr. lett. A e B), unitamente a ragioni di opportunità e di buon andamento dell’amministrazione (cfr. lett. C), impongono, previa attenta interpretazione del punto 6.6.2 del D.M. 14/01/2008, un chiarimento scritto alla nota sub 1) ed, in particolare non paiono eludibili:

- a) un preliminare vaglio di legittimità del suddetto punto 6.6.2 alla stregua del quadro normativo sopra descritto;
- b) una puntuale ricognizione delle prassi applicative poste in essere dalle singole amministrazioni, nella vigenza in “regime sperimentale” dell’identica norma contenuta al punto 7.2.2 del D.M. Infrastrutture 14/09/2005 (“Norme tecniche per le costruzioni”, pubblicato nella Gazz. Uff. 23 settembre 2005, n. 222, S.O.);
- c) un’accurata verifica sia dell’ambito di applicazione soggettivo della norma, facente riferimento ai soli “laboratori”, sia dell’ambito di applicazione oggettivo relativo alle “indagini e prove” geotecniche, con la conseguenza che dovrebbero esserne escluse le “imprese” di indagine geognostica che effettuano “prove in sito” o “sondaggi”, le quali, peraltro, hanno già altre tipologie di certificazione che ne attestano la affidabilità tecnico-economica (es. qualificazione SOA).