

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

**Il regime transitorio di applicazione del D.M. 14 gennaio
2008 *Norme tecniche per le costruzioni* alle opere private**



(c.r. 275)

Roma, maggio 2010



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

Ing. Giovanni Rolando	Presidente
Ing. Alessandro Biddau	Vice Presidente
Ing. Roberto Brandi	Consigliere Segretario
Ing. Carlo De Vuono	Tesoriere
Ing. Giovanni Bosi	Consigliere
Ing. Pietro Ernesto De Felice	Consigliere
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Romeo La Pietra	Consigliere
Ing. Giovanni Montresor	Consigliere
Ing.civ.amb.iun. Antonio Picardi	Consigliere
Ing. Sergio Polese	Consigliere
Ing. Paolo Stefanelli	Consigliere
Ing. Silvio Stricchi	Consigliere
Ing. Giuseppe Zia	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



**CENTRO STUDI
DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI**

CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Romeo La Pietra	Presidente
Ing. Giuseppe Zia	Vice Presidente
Ing. Ugo Gaia	Consigliere
Ing. Guido Monteforte Specchi	Consigliere
Ing. Alberto Speroni	Consigliere
Dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

Dott. Domenico Contini	Presidente
Dott. Stefania Libori	Revisore
Dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri.



1. Il regime transitorio di applicazione del D.M. 14 gennaio 2008 (Norme tecniche per le costruzioni) alle opere private

Come noto il 30 giugno 2009, per effetto del Decreto legge 39/2009, convertito nella Legge 77/2009, è terminato il regime transitorio per l'operatività della revisione delle norme tecniche per le costruzioni e pertanto, **dal 1° luglio 2009** è obbligatoria l'applicazione delle nuove NTC approvate con il DM 14/01/2008.

Oggetto di disamina è l'art. 20, 3° comma, del D.L. 31/12/2007 (convertito dall'art. 1, comma 1 della L. 28/02/2008, n. 31) che detta la regolamentazione del regime transitorio, disponendo che: *“Per le costruzioni e le opere infrastrutturali iniziate nonché per quelle per le quali le amministrazioni aggiudicatrici abbiano affidato lavori o avviato progetti definitivi ed 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, continua ad applicarsi la normativa tecnica utilizzata per la redazione dei progetti, fino all'ultimazione dei lavori e dell'eventuale collaudo”*.

La questione concerne essenzialmente l'individuazione del significato da assegnare all'inciso opere *“iniziate”* al quale il citato art. 20 collega il *discrimen* temporale per l'applicazione del vecchio regime.

Sulla questione il Ministero delle Infrastrutture è intervenuto con due circolari:

- 1) la Circolare del 5 agosto 2009;
- 2) la Circolare dell'11 dicembre 2009.

In particolare quest'ultima, dovendo individuare, **anche per le opere private**, un momento certo ed incontestabile con il quale identificare l'inizio delle costruzioni, ha determinato tale momento con quello **dell'avvenuto deposito del progetto**, ai sensi degli articoli 65 e 93 del Dpr 380/2001, presso i competenti uffici comunali.



La circolare dell'11/12/2009 statuisce, infatti, che: *“Appare opportuno chiarire che dovendosi individuare, anche con riguardo alle iniziative private, un momento certo ed incontestabile per potersi parlare di inizio delle costruzioni e delle opere infrastrutturali, detto momento non possa essere altro che quello dell'avvenuto deposito, ai sensi e per gli effetti degli articoli 65 e 93 del **decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380**, entro la data del 30 giugno 2009, presso i competenti uffici comunali comunque denominati”*.

Per comprendere la portata della problematica è bene chiarire che i momenti di cui agli artt. 65 e 93 del DPR 380/2001 si differenziano dal momento (ad essi preliminare) del deposito dell'istanza corredata di progetto per il rilascio del permesso a costruire (o per la formazione della DIA). Difatti l'art. 65 disciplina la denuncia all'Ufficio competente della realizzazione di **opere in conglomerato cementizio armato**, mentre l'art. 93 regola la denuncia per la realizzazione di interventi edilizi in zona sismica.

Ricorre, pertanto, una (a volte, notevole) discrasia (temporale) fra le due denunce (artt. 65 e 93 DPR 380/2001) e quella volta al rilascio del titolo edilizio (permesso di costruire o DIA), nel senso che quest'ultima precede temporalmente le prime.

L'elemento che accomuna il procedimento di formazione dei titoli edilizi e quello di denuncia per le “strutture in conglomerato cementizio” e/o in zona sismica è **comunque il progetto predisposto dal privato** che dovrà essere completo in ogni suo profilo fin dall'origine. Detta circostanza, lungi dal rivestire carattere meramente formale, assume una importanza fondamentale proprio ai fini della determinazione della data di applicazione della normativa tecnica.

Anticipando quanto si avrà modo di precisare di qui a breve, appare evidente che se un progetto è stato predisposto e depositato in una determinata data (e, dunque, necessariamente predisposto secondo la normativa tecnica vigente in quel momento) tale deposito segnerà inevitabilmente l'avvio del procedimento e del regime normativo allo stesso applicabile. È tuttavia solo con il rilascio del permesso a costruire (o con la formazione della DIA) che detto procedimento si perfeziona; è, dunque, tale momento (rilascio del permesso di

costruire o formazione della DIA) a rappresentare un momento certo in grado di segnare il *discrimen* temporale per l'applicazione della normativa in esame che, come detto, contiene un esplicito riferimento all'endiadi (presumibilmente inscindibile) di "*lavori iniziati*".

Se il progetto è stato assentito (ossia è stato autorizzato con permesso di costruire o a seguito della formazione della DIA), e dunque comincia a decorrere il termine per la realizzazione del manufatto, apparirà obiettivamente illogico ed incoerente (prima ancora che illegittimo), rispetto ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, valutare detto progetto sulla base di una eventuale normativa sopravvenuta non tanto e non solo alla data della sua formale estrinsecazione (con il deposito), ma addirittura (successiva) anche alla data della sua approvazione.

Proprio in base a quanto si è detto è possibile procedere alla disamina dell'art. 20, 3° comma, del DL 248/2007 che demanda la scelta delle NTC da applicare all'incerto termine opere "*iniziate*". Al fine di una sua corretta interpretazione è dunque necessario fare riferimento alla particolare struttura del procedimento autorizzatorio di un intervento edilizio **tutto incentrato**, come detto, **sul progetto depositato dal soggetto privato ai fini del rilascio del titolo edilizio quale necessario atto di assenso della pubblica amministrazione all'inizio dei lavori.**

Secondo le citate circolari ministeriali l'art. 20, 3° comma, DL n. 248/2007, porrebbe una differenziazione fra le opere private e quelle pubbliche. In particolare queste ultime potranno ritenersi soggette alla previgente normativa tecnica nei casi in cui siano state **aggiudicate** ovvero siano state **avviate** (termine, anch'esso, di notevole incertezza) la progettazione definitiva od esecutiva.

La differenza fra opere pubbliche e private, secondo il Ministero, si giustificherebbe con le "*maggiori criticità progettuali ed esecutive*" delle iniziative private rispetto a quelle pubbliche. Si tratta di una differenziazione opinabile e in ogni caso discriminatoria (si vedano sul punto le ragioni addotte dal Consiglio nazionale degli ingegneri nella circolare prot. n. 263/XVII Sess. dell'1/10/2009) che,



tuttavia, costituisce il “male minore” della interpretazione ministeriale della norma.

Prima ancora di esaminare in dettaglio il collegamento (introdotto dalle circolari summenzionate) fra “l’inizio” dell’intervento per le opere private e gli artt. 65 e 93 del DPR 380/2001, s’impongono alcune considerazioni di ordine generale circa la portata applicativa delle summenzionate circolari.

Per sua natura la circolare non è un atto normativo, ossia capace di produrre effetti nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, ma circoscrive la propria efficacia giuridica alla sola Amministrazione cui appartiene l’organo che l’ha emanata (e dunque nel caso di specie, al Ministero delle Infrastrutture limitatamente alle opere di pertinenza statale). **In sintesi, essa non esplica efficacia vincolante nei confronti della Autonomie locali (come Comuni e Regioni).** La circolare, ad esempio, è destinata a soccombere se in contrasto con una disposizione riportata da una Legge e/o ad un regolamento emanato dalla Regione che disponga in senso diverso.

Venendo alla disamina della soluzione interpretativa prescelta dalla Circolare (che come visto non è in alcun modo vincolante per le amministrazioni locali) essa non risulta compatibile con il dettato del quadro normativo di riferimento.

In particolare l’art. 20, 3° comma, del DL 248/2007 pone quale limite temporale per la scelta fra l’applicazione del “vecchio” ovvero del “nuovo” regime normativa, **l’inizio** delle costruzioni.

Orbene nel procedimento edilizio in genere, **l’inizio** dei (meglio sarebbe stato dire: la possibilità di avviare i) lavori di costruzione è segnato:

- **formalmente**, dal rilascio del “permesso a costruire” o dalla decorrenza del termine di trenta giorni per la verifica della DIA (artt. 20, 21 e 22 del DPR 380/2001);
- **sostanzialmente**, dall’avvio dell’attività edilizia attestata dal deposito di una denuncia di inizio lavori.

A quest’ultimo proposito si rileva che ai sensi dell’art. 15 del DPR 380/2001 è stabilito che: *“Il termine per l’inizio dei lavori non*



può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata non può superare i tre anni dall'inizio dei lavori.....”.

In sostanza il rilascio dell'atto autorizzatorio (il permesso a costruire o DIA) segna il momento in cui l'Amministrazione comunale competente ha valutato la conformità del progetto presentato “*alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente*”. Esso segna, peraltro, anche il momento in cui l'Amministrazione comunale autorizza l'inizio dei lavori ritenendo idoneo il progetto presentato. Detto momento rappresenta, contemporaneamente, l'atto finale del procedimento amministrativo autorizzatorio di cui ai citati artt. 20, 21 e 22 del DPR 380/2001.

Gli adempimenti di cui agli artt. 65 e 93 del DPR 380/2001 non solo sono successivi al momento del rilascio del permesso a costruire (e, dunque, non possono che essere legati al medesimo progetto edilizio assentito) ma rivestono anche una funzione meramente strumentale e servente rispetto a quella sostanziale della verifica del rispetto della normativa tecnica e/o sismica.

La *denuncia* ex art. 65 (o 93) non coincide anzi è adempimento formale, diverso e prodromico rispetto alla *verifica* (ex art. 65 o 93) della conformità del progetto assentito alla normativa tecnica in tema di conglomerato cementizio armato per la quale, a ben vedere, la legge non pone termini precisi. D'altra parte, ad oggi, la verifica sulla corretta applicazione della normativa tecnica o anti-sismica non condiziona in alcun modo l'avvio dei lavori, diversamente dal deposito delle denunce la cui (sola) omissione è, peraltro espressamente sanzionata dal DPR 380/2001 (art. 72).

Tornando alla scelta fra l'applicazione della normativa tecnica di cui al DM 2005 e quella del DM 2008 per le opere private, occorre partire dalla constatazione che detta normativa incide inevitabilmente sui contenuti della elaborazione progettuale dell'intervento. Quest'ultima non può che essere analizzata unitariamente e secondo la normativa vigente; una volta che sia stata ritenuta meritevole di

attuazione essa non può risentire delle innovazioni normative *medio tempore* intervenute.

In estrema sintesi, il *discrimen* temporale fra l'applicazione delle NTC del 2005 e quelle del 2008 (entrate in vigore il 1° luglio 2009) è propriamente il rilascio o la formazione del titolo edilizio autorizzatorio.

Ove si volesse diversamente ragionare gli effetti discorsivi sarebbero evidenti. Si dovrebbe ammettere, difatti, la possibilità di “riscrivere” l’elaborato progettuale già autorizzato da parte dell’Amministrazione comunale, nel corso dell’iter procedimentale complessivo, ossia esteso anche alle denunce di cui agli artt. 63 e 95 del DPR 380/2001. In questo caso, però, verrebbe a materializzarsi una duplice, inaccettabile, conseguenza: le valutazioni del Genio civile regionale (di cui agli artt. 65 e 93 DPR 380/2001) potrebbero avere ad oggetto un progetto diverso da quello esaminato dall’Amministrazione comunale per il rilascio del permesso di costruire (o DIA); la stessa Amministrazione comunale, poi, una volta modificato l’elaborato progettuale iniziale, dovrebbe procedere ad una nuova analisi dello stesso, sebbene esso sia stato già legittimamente assentito ed eventualmente (in via teorica) potrebbe anche rivedere il proprio giudizio in termini di annullamento o revoca del permesso rilasciato. Si tratta evidentemente di una palese violazione dei principi di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa.

Una volta perfezionatosi il procedimento per il rilascio del permesso a costruire (o decorso il termine istruttorio per la verifica della DIA), l’Amministrazione avalla l’operato del tecnico con riferimento al progetto depositato in quella data (ed ovviamente predisposto nel rispetto della normativa tecnica vigente a quella determinata data). Sotto un profilo logico-sistematico, dunque, l’inciso “*iniziate*” di cui all’art. 20 del DL 248/2007 **va letto nel senso di opere che “*possono essere iniziate*” essendo stato completato l’iter procedimentale di autorizzazione.**

É, dunque, corretto ricondurre a detto momento (ossia alla data di rilascio del permesso a costruire o alla formazione della DIA) il



discrimen fra l'applicazione del DM 2005 e quella del DM 2008 per le opere private.

D'altra parte, pur volendo ragionare in senso opposto, non si vede come possa l'Amministrazione comunale procedere al rilascio del permesso a costruire (o DIA) per la realizzazione di un intervento il cui progetto non sia (più) conforme alla normativa tecnica progettuale vigente all'atto della sua approvazione, tanto più ove si consideri che il citato permesso a costruire è diretto a verificare la conformità dell'intervento alla normativa vigente (nella quale è necessariamente inclusa quella tecnica e sismica).

Le circolari ministeriali citate richiamano gli artt. 65 e 93 del DPR 380/2001. L'art. 65 del D.P.R. n. 380/2001, al 1° comma, statuisce che: *“Le opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico, che provvede a trasmettere tale denuncia al competente ufficio tecnico regionale”*.

A sua volta il 3° comma dell'articolo in esame prevede altresì che: *“Alla denuncia devono essere allegati: a) il **progetto dell'opera** in triplice copia, firmato dal progettista, dal quale risultino in modo chiaro ed esauriente le calcolazioni eseguite, l'ubicazione, il tipo, le dimensioni delle strutture, e quanto altro occorre per definire l'opera sia nei riguardi dell'esecuzione sia nei riguardi della conoscenza delle condizioni di sollecitazione”*.

Del pari l'art. 93 del DPR 380/2001 a sua volta dispone che: *“Nelle zone sismiche di cui all'articolo 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore. Alla domanda deve essere allegato il **progetto**, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori”*. Prevede, poi, il successivo art. 94 che: *“Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad*



eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”.

La giurisprudenza ha chiarito la *ratio* sottesa alle denunce di cui sopra negando una sua valenza autorizzatoria. Essa ha difatti affermato che: “ *La prescrizione della denuncia dell’inizio dei lavori con conglomerato cementizio, previsto dall’art. 1 della Legge 05/11/1971 n. 1086 è giustificata dalla necessità di consentire all’ente preposto di venire a conoscenza di ogni attività costruttiva in cemento armato ...e di effettuare i dovuti controlli al fine di escludere ogni pericolo per la pubblica incolumità...*” (Cass. Pen. Sez. III, sent. del 09/09/2004 n. 36093).

Risulta, quindi, incomprensibile il rinvio operato dalle circolari ministeriali agli adempimenti di cui agli artt. 65 e 93 del DPR 380/2001, i quali fungono da **formale comunicazione dell’esistenza di opere in conglomerato cementizio armato ovvero di interventi in zona sismica, ma di fatto non incidono in alcun modo sui contenuti del progetto già predisposto e vagliato dalla pubblica amministrazione in sede di autorizzazione dell’attività edilizia.** Pertanto, delle due l’una:

- a) se il titolo edilizio non è stato rilasciato (ovvero non è ancora decorso il termine di controllo per la DIA) prima delle denunce di cui agli artt. 65 e 93 DPR 380/2001, l’Amministrazione competente potrà sospendere il procedimento ed imporre le integrazioni richieste dalla normativa tecnica sopravvenuta anche successivamente all’intervenuta denuncia ex art. 65 e 93,
- b) se il permesso , invece, è già stato rilasciato, l’Amministrazione ha esaurito la propria valutazione circa l’adeguatezza del progetto e non sarà possibile, né sarebbe giustificabile consentire, una modifica dei contenuti dello stesso in conseguenza del variare della disciplina normativa.

Ai fini, dunque, dell’applicazione della normativa, occorre prestare attenzione alla presenza o meno di un’autorizzazione edilizia



alla esecuzione del progetto in quanto, è solo con il rilascio del titolo edilizio che il privato sarà nelle condizione di **iniziare** i lavori.

È, altresì corretto identificare, alla luce di quanto sopra, con la nozione di “opere in corso” ovvero “opere iniziate” anche quelle per le quali risulti effettuato il deposito del progetto ai sensi dell’art. 65 o 93 del DPR 380/2001, purché tale progetto risulti essere già assentito dalla pubblica amministrazione competente in sede di autorizzazione dell’attività edilizia.

A voler ragionare diversamente dovrebbe riconoscersi l’inammissibile possibilità di assoggettare un medesimo progetto a due distinte normative tecniche: quella vigente quando si rilascia il permesso a costruire (ovvero decorre il termine di verifica della DIA) e quella, invece, vigente, nel momento in cui, ad esempio, lo Sportello unico trasmette lo stesso al competente Ufficio regionale.