



**CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI**

**PROPOSTA DI MODIFICA ALLA DISCIPLINA
CONCERNENTE L'EMANAZIONE DELLE NORME
TECNICHE IN MATERIA DI COSTRUZIONI**

Roma, novembre 2013

Indice

1. Relazione alla proposta di emendamento	Pag.	3
2. Proposta di emendamento	“	11

1. Relazione alla proposta di emendamento

Con la **Legge 5 novembre 1971, n. 1086**, recante «Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica» il legislatore ha disposto, all'art. 21 - rubricato «Emanazione di norme tecniche»- che entro sei mesi dalla pubblicazione della legge *“e, successivamente, ogni biennio”*, il Ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio nazionale delle ricerche, avrebbe dovuto emanare le norme tecniche alle quali avrebbero dovuto uniformarsi le costruzioni.

Con l'entrata in vigore della **Legge 2 febbraio 1974, n. 64**, recante «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», il legislatore ha altresì subordinato la realizzazione in zone sismiche delle costruzioni sia pubbliche che private all'osservanza di apposite norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi, *“fissate con successivi decreti del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si avvarrà anche della collaborazione del Consiglio nazionale delle ricerche”*. Dette norme avrebbero dovuto essere modificate o aggiornate con la medesima procedura ogni qualvolta si rendeva necessario.

Con il **Decreto del Presidente Della Repubblica 21 aprile 1993, n. 246**, è stato approvato il «Regolamento di attuazione della direttiva 89/106/CEE relativa ai prodotti da costruzione», da applicare con riguardo ai materiali da costruzione nei casi in cui essi devono garantire il rispetto di uno o più requisiti essenziali relativi alle opere di costruzione.

Con l'approvazione del **Decreto del Presidente Della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380**, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”, il contenuto di cui alle summenzionate leggi è stato ribadito all'art. 52 (e agli artt. 60, 83 e 84), in ossequio al quale 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.

Con il **Decreto Legge 28 maggio 2004, n. 136**, convertito, con modificazioni, in legge 27 luglio 2004, n. 186, recante «*Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione*» è stata espressamente disciplinata la previsione per cui - al fine assicurare uniformi livelli di sicurezza, ferme restando le competenze delle regioni e delle province autonome - il Consiglio superiore dei lavori pubblici provvede, secondo la procedura di cui all'art. 52 del D.P.R. n. 380/2001, di concerto con il Dipartimento della protezione civile, secondo un programma di priorità per gli edifici scolastici e sanitari, alla redazione di norme tecniche, anche per la verifica sismica ed idraulica, relative alle costruzioni, nonché alla redazione di norme tecniche per la progettazione, la costruzione e l'adeguamento, anche sismico ed idraulico, delle dighe di ritenuta (previa acquisizione del parere tecnico del Registro italiano dighe), dei ponti e delle opere di fondazione e sostegno dei terreni.

Nell'ambito dello stesso decreto veniva altresì previsto che, al fine di avviare una fase sperimentale di applicazione delle norme tecniche, si consentiva, per un periodo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle stesse (poi prorogato), la possibilità di applicazione, in alternativa, della normativa precedente sulla medesima materia, di cui alla legge n. 1086/1971 e alla legge n. 64/1974 e relative norme di attuazione, fatto salvo, comunque, quanto previsto dall'applicazione del regolamento di cui al D.P.R. n. 246/1993.

In attuazione della previsione di cui all'art. 21 della L. n. 1086/1971, sono stati adottati:

1. **Decreto ministeriale 30 maggio 1972, n. 394800**, «*Norme tecniche alle quali devono uniformarsi le costruzioni in conglomerato cementizio, normale e precompresso ed a struttura metallica*», abrogato dall'articolo unico del successivo **Decreto ministeriale 30 maggio 1974**, con decorrenza 31 dicembre 1974 e dall'articolo 1, comma 1, del D.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248;

2. **Decreto ministeriale 16 giugno 1976 n. 593100**, «*Norme tecniche per la esecuzione delle opere in cemento armato normale e precompresso e per le strutture metalliche*»;
3. **Decreto ministeriale 27 luglio 1985, n. 363000**, «*Norme tecniche per l'esecuzione delle opere in cemento armato normale e precompresso e per le strutture metalliche*»;
4. **Decreto ministeriale 20 novembre 1987, n. 86100**, «*Norme tecniche per la progettazione, esecuzione e collaudo degli edifici in muratura e per il loro consolidamento*»;
5. **Decreto ministeriale 9 gennaio 1996, n. 108500**, «*Norme tecniche per il calcolo, l'esecuzione e il collaudo delle strutture in cemento armato normale e precompresso e per le strutture metalliche*»;
6. **Decreto ministeriale 14 settembre 2005, n. 26959**, «*Norme tecniche per le costruzioni*»;
7. **Decreto ministeriale 14 gennaio 2008, n. 29581**, «*Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni*».

Attualmente, dunque, le vigenti norme tecniche per le costruzioni sono quelle definite nel decreto emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Interno e il Capo del Dipartimento della Protezione Civile il 14 gennaio 2008 ed entrate in vigore il 30 giugno 2009.

Ciò significa, in sostanza, che nella vigenza di una norma di legge che prevede l'adeguamento delle norme tecniche ogni biennio, a distanza di oltre 5 anni dall'approvazione delle ultime, ad oggi l'attività di aggiornamento non è stata ancora completata, come confermato dalla comunicazione pubblicata sul sito web del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, laddove si legge che «*Risulta a questo Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici la diffusione, su diversi siti anche istituzionali, di presunte bozze di revisione delle Norme tecniche sulle costruzioni di cui al DM 14.01.2008, di più o meno dichiarata attendibilità. Si precisa al riguardo che, allo stato, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici sta procedendo all'esame della revisione di cui trattasi, per cui le Norme vigenti restano quelle del citato DM 14.01.2008 e qualunque versione o bozza di revisione in circolazione è da ritenersi inattendibile e priva di qualunque validità applicativa*».

Situazione quest'ultima che, del resto, è possibile ravvisare anche con riguardo alle precedenti attività di modifica e/o adeguamento, posto che, sulla scorta dell'*iter* di approvazione delineato dal legislatore, il limite temporale del biennio non risulta essere quasi mai stato rispettato.

Orbene, a fronte di detto rilievo, è possibile affermare che l'aspetto di maggiore problematicità consiste – come da più fronti si è avuto modo di osservare – nell'articolata procedura interna al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP), il quale deve provvedere, in particolare, alla elaborazione, attraverso apposite commissioni di studio, delle proposte di normativa tecnica nel settore della sicurezza delle costruzioni, anche in zona sismica, nonché delle relative circolari esplicative. È utile rilevare che spetta, in via generale, a detto organismo altresì la predisposizione delle linee guida e degli studi tecnici di carattere generale e normativo, nonché di ricerca sperimentale in materia di opere pubbliche, pubblica incolumità e sicurezza delle costruzioni, trasporti, infrastrutture e assetto del territorio. Tali linee guida rappresentano norme di indirizzo, in quanto tali non cogenti, idonee a supportare le diverse attività che caratterizzano il settore delle costruzioni, dalla produzione dei materiali alla loro messa in opera, ai controlli in corso d'opera e finali.

Nonostante, dunque, sia stato individuato quale soggetto cui è rimessa la materiale attività di redazione delle norme tecniche, il CSLP, ancorché titolare di specifica competenza nel settore, non consente, in ragione delle articolate procedure interne e dei complessi passaggi che devono precedere l'elaborazione della normativa tecnica, di garantire un costante e tempestivo adeguamento della regolamentazione di settore, necessario soprattutto in considerazione del continuo aggiornamento che si registra a livello comunitario. Ciò costituendo, inevitabilmente, per gli operatori e i tecnici, un grave limite nell'attività di realizzazione delle costruzioni.

L'inefficienza che il coinvolgimento del CSLP determina nell'ambito dell'*iter* di approvazione delle norme tecniche risulta, peraltro, confermata dalle molteplici iniziative intraprese dai tecnici e professionisti del settore che in più modi si sono attivati per far presente il carattere pregiudizievole della pendente situazione di stallo normativo.

Ciò posto, appare doveroso osservare, in chiave risolutiva e collaborativa, che l'attuale panorama normativo offre validi strumenti idonei a consentire una semplificazione della procedura di approvazione delle norme tecniche e, dunque, il conseguente rispetto del limite temporale - individuato dal legislatore in un biennio – da osservare in ottemperanza agli obblighi di adeguamento.

Il riferimento è, in particolare, alla normazione volontaria e, dunque, all'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione) cui, nell'ambito dei rapporti tra normazione e Pubblica Amministrazione, è stata riconosciuta una funzione istituzionale nei confronti della società italiana, per i suoi fini economici e sociali, nonché la difesa degli interessi nazionali sui tavoli europei ed internazionali.

Proprio a quest'ultimo scopo, si segnala che, nel settore della *normazione europea* – consistente, secondo le parole del primo considerando al Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1025/2012, nella definizione delle «*specifiche tecniche o qualitative volontarie, alle quali prodotti, processi di produzione o servizi attuali o futuri possono conformarsi (...) in mercati di prodotti o di servizi in cui la compatibilità o l'interoperabilità con altri prodotti o sistemi sono essenziali*» – all'UNI è stato riconosciuto il ruolo di «*organismo nazionale di normazione*» ai sensi dell'art. 27 del predetto Regolamento (cfr. il relativo elenco pubblicato in G.U.U.E. C 279/15 del 27 settembre 2013).

Ciò implica la partecipazione di tale organismo – quale soggetto referente del Governo italiano – nell'ambito dei processi di recepimento e implementazione delle norme europee elaborate dalle competenti organizzazioni europee come il CEN, il Cenelec e l'ETSI. Com'è noto, oggetto del precitato Regolamento è espressamente la disciplina delle modalità di cooperazione «*tra le organizzazioni europee di normazione, gli organismi nazionali di normazione, gli Stati membri e la Commissione*», nonché – *inter alia* – «*l'elaborazione di norme europee e prodotti della normazione europea per i prodotti e per i servizi, a sostegno della legislazione e delle politiche dell'Unione*» e «*la partecipazione dei soggetti interessati alla normazione europea*» (così l'art. 1).

L'UNI, pertanto, è l'ente istituzionalmente deputato a favorire la diffusione in Italia delle specifiche tecniche «armonizzate», destinate a essere applicate in modo tendenzialmente uniforme all'interno dello spazio giuridico dell'Unione. Ciò in quanto, nei casi in cui le norme tecniche nazionali sono adottate autonomamente da organismi nazionali di normazione, è sempre possibile *«che esse contrastino tra loro creando ostacoli tecnici sul mercato interno»*, rendendo necessario – per garantire l'efficacia della normazione in ambito europeo – *«mantenere l'attuale scambio regolare di informazioni tra gli organismi nazionali di normazione, le organizzazioni europee di normazione e la Commissione in merito alle loro attività attuali e future di normazione, compreso il principio del mantenimento dello status quo applicabile agli organismi nazionali di normazione nel quadro delle organizzazioni europee di normazione»*, fino al punto di prevedere *«il ritiro delle norme nazionali dopo la pubblicazione di una nuova norma europea»* (così il 14° considerando del Regolamento).

In tale contesto, è appena il caso di ricordare che l'UNI ha provveduto a recepire nell'ordinamento italiano la normativa tecnica sulla progettazione strutturale elaborata dal CEN e inclusa nei cd. *Eurocodici*. Si tratta di specifiche tecniche che consentono ai professionisti interessati di fare riferimento a criteri di calcolo comuni utilizzabili anche all'estero e, pertanto, estremamente utili ai fini del superamento dei segnalati *«ostacoli tecnici sul mercato interno»* che possono sorgere dall'applicazione di norme nazionali.

In ultima analisi, deve ritenersi certamente auspicabile che, in piena continuità con le competenze sopra descritte, nonché in considerazione dell'attività istituzionale già svolta dall'UNI e dell'incontestabile esigenza di semplificazione e accelerazione dei processi di elaborazione delle specifiche tecniche oggetto di normazione volontaria, l'organismo in parola risulti il diretto affidatario della competenza in materia di aggiornamento delle norme tecniche sulle costruzioni, pur mantenendo al CSLP una funzione ausiliaria di vigilanza.

Si rammenta, a tale proposito, che rilevano tra le opportunità di sviluppo del ruolo giuridico della normazione in Italia:

1. la funzione di presidio normativo di carattere istituzionale" che:
 - proceda alla verifica e al controllo delle norme esistenti, cogenti da un lato e convenzionali e pattizie dall'altro, al fine di procedere alla loro eventuale integrazione;
 - solleciti l'attuazione della normazione integrata in settori carenti;
 - proponga l'eventuale conversione delle norme volontarie nazionali, comunitarie ed internazionali, in norme cogenti laddove se ne ravvisi l'utilità per la specificità degli ambiti e dei contenuti trattati;

2. la funzione di fornire al Parlamento o al Governo, nonché alle Regioni ed agli altri Enti Locali, specifico supporto tecnico-normativo:
 - nella predisposizione di provvedimenti legislativi statali aventi contenuti di normazione;
 - nella predisposizione delle leggi di recepimento delle Direttive europee nella parte in cui le stesse abbiano ad oggetto contenuti tecnici;
 - nell'implementazione di progetti di concerto con i Ministeri di competenza e, in specie, il Ministero dello Sviluppo Economico (per la strategia industriale del Paese), il Dipartimento delle Politiche Europee della Presidenza del Consiglio (per il coordinamento della presenza italiana in Europa) ed il Ministero per gli Affari Regionali (per il coordinamento della normazione volontaria nazionale nelle attività regionali);

3. la funzione di ambasciatore in Europa e nel Mondo, quale interlocutore privilegiato per la formazione di un sistema integrato di regole, cogenti e volontarie, per:
 - l'incremento della crescita e dello sviluppo dell'impresa italiana

nei mercati globali, evidenziando gli strumenti più efficaci per recuperare un ruolo di preminenza nell'attività di normazione;

- la promozione della diffusione del sistema impresa italiano e contenere l'influenza degli altri Stati partecipanti all'UE ed alla WTO.

Nell'ottica appena esposta, in sostanza, il legislatore potrebbe sopperire ai delineati profili di criticità prevedendo, attraverso appositi emendamenti alle sopra richiamate norme di legge, attribuito all'UNI, attraverso le proprie Commissioni Tecniche operanti nel settore delle costruzioni con la partecipazione attiva di tutte le parti interessate, le funzioni di definizione e l'aggiornamento della normativa tecnica, oggi svolte dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici sotto forma di regolamentazione tecnica o per mezzo di riferimenti alla normazione volontaria, sul presupposto formale dell'individuazione, da parte del governo italiano, dell'UNI come organismo nazionale di normazione ai sensi dell'art. 27 del regolamento (UE) n.1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla normazione europea, e lasciando al CSLP un ruolo sussidiario di vigilanza.

2. Proposta di emendamento

All'art. 21, primo comma, della Legge 5 novembre 1971, n. 1086; all'art. 1, primo comma e all'art. 3, primo e secondo comma della Legge 2 febbraio 1974, n. 64; all'art. 52, comma 1, all'art.60, comma 1, all'art. 83, commi 1 e 2, del Decreto del Presidente Della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, concernenti la predisposizione ed approvazione delle norme tecniche in materia di costruzioni fissate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti, l'espressione "sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici" è sostituita dall'espressione "sentito l'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione), sulla cui attività il Consiglio nazionale delle ricerche d'intesa con il Consiglio superiore dei lavori pubblici può esercitare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della Legge 21 giugno 1986, n. 317, un'attività di vigilanza". All'art. 5, comma 1, del Decreto Legge 28 maggio 2004 n.136, la locuzione "Consiglio superiore dei Lavori Pubblici" è sostituita dalla locuzione "UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)".