

NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI (NTC)

Osservazioni preliminari ***DOCUMENTO TECNICO REGIONI-A.N.C.I.***

Sulle materie di competenza statale, relative alle norme tecniche per le costruzioni e ai criteri generali per la classificazione sismica, di grande impatto per tutto il territorio nazionale, vengono innanzitutto confermate le considerazioni e osservazioni generali e di metodo già contenute nel documento condiviso da tutte le Regioni e Province Autonome, trasmesso al Governo con note del 17 dicembre 2004 e del 18 gennaio 2005.

La successiva decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri di emanare, su proposta del Dipartimento della Protezione Civile, l'ordinanza n. 3431 del 3 maggio 2005, inerente *Ulteriori modifiche ed integrazioni all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, recante "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica"*, è intervenuta senza preventiva "intesa della Conferenza Unificata", ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. n. 112/1998, quindi in aperto contrasto con le precedenti ripetute richieste della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, già a suo tempo riassunte in apposito O.d.G. del 3 febbraio 2005.

Per quanto attiene invece il testo di *Norme Tecniche per le Costruzioni* (NTC), inviato il 4 luglio 2005 alla Conferenza Unificata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si ritiene opportuna l'iniziativa istituzionale intrapresa per aggiornare e unificare diversi testi esistenti delle normative tecniche per le costruzioni, facendole così anche rientrare nella competenza ordinaria del suddetto Ministero (dopo che, in via straordinaria e provvisoria, erano state inserite in un diverso e improprio quadro di riferimento con l'OPCM 3274/2003). Così come è opportuno sottolineare alcuni aspetti positivi di cui le stesse NTC cercano di farsi carico (es.: criteri prestazionali, norme di prodotto, alcuni miglioramenti significativi nella parte sismica e geotecnica rispetto alla OPCM 3274/2003), pur nell'evidenza che il documento ha necessità di profonde modifiche, dovendosi porre maggiore attenzione alle ricadute operative delle scelte, ricordando che si tratta di una riforma che incide sia sul costume che sulla struttura operativa del sistema economico e sociale.

L'approvazione delle NTC avviene ai sensi dell'art. 52 del D.P.R. n. 380/2001, quindi con decreto "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", secondo una procedura di emanazione che, unitamente al concerto con il Ministro dell'Interno (oltre che con il Capo del Dipartimento della Protezione Civile: per quanto stabilito dall'art. 5 del D.L. n. 136/2004,

convertito con modifiche in legge n. 186/2004), prevede l'*intesa* della Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 54, comma 2 del D.Lgs. n. 112/1998.

In particolare l'obiettivo dell'*intesa* nella Conferenza Unificata impone la necessità di un dialogo e di un confronto costruttivo tra tutti i soggetti istituzionali, componenti "alla pari" della stessa Conferenza, garantendo quindi un franco scambio di opinioni nell'intento di far cosa utile al fine di guidare e aiutare gli operatori che devono usare le suddette NTC, per perseguire obiettivi di sicurezza nell'interesse generale della società.

A seguito dell'intervento svolto dai rappresentanti regionali nella adunanza straordinaria del 30 marzo 2005 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, i riferimenti di metodo, con cui svolgere un ruolo propositivo di Regioni e Associazioni di Enti Locali, sono già stati a suo tempo richiamati nelle lettere del 6 e del 18 aprile 2005, a firma delle Regioni capofila per "Protezione Civile" e "Lavori Pubblici", oltre che assunti sul piano politico con nota della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, in data 21 aprile 2005¹.

C'è stata quindi, sin dal primo momento, la consapevolezza che il testo delle NTC richieda talune essenziali e preliminari correzioni, in grado di risolvere significative incertezze giuridiche oltre che rilevanti disomogeneità e ambiguità tecniche tra i vari capitoli, affinché si possa tendere all'obiettivo di definire – anche con ulteriori affinamenti che emergeranno in fase applicativa – un corpo di regole dotato di chiarezza, coerenza, essenzialità e compattezza, quali inequivocabili requisiti di base per normative tecniche cogenti che, al momento della loro effettiva entrata in vigore, devono necessariamente sintetizzare conoscenze e procedure già sperimentate e applicate in larga scala per un adeguato periodo transitorio.

Una prima "intesa" della Conferenza Unificata è avvenuta il 28 luglio 2005 e il dispositivo del D.M. in data 14 settembre 2005 di approvazione delle NTC (pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 159 alla Gazzetta Ufficiale n. 222 del 23/09/2005):

- recepisce, con riferimento al comma 2bis dell'art. 5 del D.L. n. 136/2004, convertito con modificazioni in legge n. 186/2004, che in via transitoria, per la durata di 18 mesi dall'entrata in vigore delle stesse NTC, secondo quanto disposto dall' art. 14-undevicies del D.L. 30 giugno 2005 n. 115, convertito con modificazioni in legge 17 agosto 2005 n. 168, "*è consentita ...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*";

¹ Le tre note sono riprodotte in copia come "Appendice" del presente documento.

- stabilisce che, con la partecipazione anche di rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, nonché di rappresentanti di associazioni imprenditoriali e ordini professionali interessati, venga costituita, presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, una commissione consultiva per il monitoraggio delle stesse NTC, operativa per tutto il periodo transitorio, “anche al fine, previa *intesa* con la Conferenza Unificata, della prescritta revisione periodica biennale delle norme tecniche allegate”.

È evidente l'importanza di comporre e fare funzionare al meglio detta commissione nazionale, affinché la stessa diventi riferimento credibile per tutti i soggetti utilizzatori e loro rappresentanze (Regioni, Enti Locali, Organismi professionali e imprenditoriali), al fine di dare concreto riscontro all'inderogabile svolgimento della “inchiesta pubblica”, auspicata da più parti, anche per recuperare un clima di costruttiva fiducia, dopo il profondo disorientamento di questi ultimi due anni, tra gli operatori tecnici (in primo luogo i progettisti) ai quali si rivolgono in definitiva le norme tecniche.

Occorre comunque che nella suddetta commissione nazionale si sviluppi innanzitutto una preliminare e contemporanea messa a punto:

- sia delle NTC, al fine di raggiungere una sufficiente omogeneità e congruenza tra le varie parti del documento, nonché di queste ultime con le normative tecniche nazionali e sopranazionali di riferimento (con particolare riguardo agli Eurocodici),
- sia degli aspetti giuridici di “cornice” del vigente quadro legislativo (es. D.P.R. n. 380/2001, legge n. 109/1994 e s.m., ...). In particolare detta messa a punto giuridica, finora del tutto ignorata nella proposta approvata, riveste importanza primaria affinché non risulti condizionata o addirittura inficiata una efficace applicazione nel territorio delle stesse NTC, nella consapevolezza che l'approccio prestazionale è oggi difficilmente conciliabile con l'impostazione fortemente prescrittiva tipica della tradizione del legislatore italiano in materia di normativa tecnica, essendo - allo stato attuale - molto alto il rischio di incongruenza e inapplicabilità di norme prestazionali rispetto a procedure di controllo tarate per norme prescrittive.

Pertanto, in *allegato* sono riportate, oltre a considerazioni sul contesto legislativo, anche alcune considerazioni di natura tecnica a carattere generale, proposte – pur in prima approssimazione e in maniera non esaustiva – con riferimento ai seguenti punti:

1. i requisiti di sicurezza non devono essere lasciati al committente e al progettista, pur se “di concerto” tra loro. Le prestazioni minime da garantire sul territorio nazionale devono essere indicate dallo Stato;

2. il Cap. 2, nucleo fondamentale della norma, è troppo generico per permettere la sicura applicazione di criteri finalizzati alla tutela per la pubblica incolumità [a]. Inoltre, sarebbe opportuna maggiore concretezza nella definizione dei coefficienti parziali e maggiore coerenza nella definizione degli stessi nei capitoli specialistici [b];
3. è necessaria una maggiore omogeneità nell'impostazione dei capitoli specialistici e nella definizione delle azioni [a], distinguendo in modo chiaro i principi e le regole di applicazione. Dovrebbero anche essere definite in modo più chiaro le prestazioni attribuibili ai vari stati limite, fissando limiti inderogabili per gli stati limite ultimi, legati alla sicurezza delle persone, e lasciando maggiore libertà – seppur guidata e giustificata – per gli stati limite di esercizio o di danno, connessi a rapporti costi/benefici [b];
4. un miglioramento della sequenza logica degli argomenti renderebbe più chiaro il campo di applicazione delle NTC [a]. Inoltre, un perfezionamento della terminologia potrebbe eliminare le incertezze che derivano dall'uso di espressioni spesso diverse da abitudini consolidate e diffuse [b];
5. appare necessaria una collocazione più esplicita degli Eurocodici all'interno delle NTC, uniformando anche la simbologia che, per gli Eurocodici, è ormai consolidata ed ampiamente utilizzata, oltre che già condivisa tra tutti i Paesi membri. Infatti, considerato anche il significativo apporto italiano alla stesura degli Eurocodici e valutato il naturale vantaggio offerto da una uniforme metodica di comportamento sull'intero territorio europeo, è opportuno che gli aspetti sostanziali degli Eurocodici risultino il riferimento normativo principale;
6. gli edifici esistenti sono trattati in modo troppo generico. Sarebbe auspicabile uno sforzo per migliorare le definizioni e gli ambiti di applicazione. In particolare andrebbero introdotte norme specifiche per il patrimonio monumentale ed individuate eventuali deroghe;
7. si dovrebbero evidenziare il dominio di applicazione delle NTC e le responsabilità dei soggetti coinvolti, che non sembrano esplicitamente definiti;
8. l'attività del collaudatore sembra richiedere competenze che corrispondono ad una professionalità poco nitida. Dovrebbero invece essere indicate in modo chiaro le situazioni per le quali è richiesta l'obbligatorietà del collaudo statico, dedicando una doverosa attenzione agli aspetti della sicurezza che sembrano mascherati da quelli connessi con aspetti amministrativi e procedurali;
9. la regolamentazione delle prestazioni dei prodotti software è meritevole di una maggiore attenzione;

10. dovrebbero essere indicate in modo più circostanziato le situazioni che consentono un reale utilizzo del metodo delle tensioni, mentre l'attuale formulazione esclude di fatto, in modo pressoché generalizzato, l'applicazione di tale metodo;
11. sarebbe auspicabile l'introduzione esplicita nella Norma del penultimo capoverso del punto 2 del parere prot. n. 35/2005 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore, per consentire al progettista l'impiego di schemi e modalità propri della sua esperienza, oltre che di codici internazionali;
12. sarebbe opportuno riconoscere esplicitamente alle Regioni la facoltà di legiferare in materia di norme tecniche per le costruzioni sia per specificità delle tipologie costruttive locali già in essere, sia per presenza di aree aventi caratteristiche singolari di pericolosità (per es. aree vulcaniche, bradisismiche etc.), limitatamente, si intende, a peculiarità motivate ed assolutamente eccezionali.

Segue Allegato

CONSIDERAZIONI SUL CONTESTO LEGISLATIVO

Rispetto all'esigenza, primaria e ineludibile, di dover valutare il raccordo tra l'impostazione prestazionale delle NTC e l'insieme delle leggi vigenti in materia, si sottolineano, come prime indicazioni, le seguenti:

- necessità di aggiornare il DPR 380/01 "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" - Parte II "*Normativa tecnica per l'edilizia*", allo scopo di eliminare incongruenze già presenti e potenziali. In particolare, oltre a quanto già richiamato nella lettera del 6-4-2005 (a firma delle due Regioni capofila) con esplicito riferimento agli articoli 90 e 104 del DPR 380/01, vanno ad esempio rivisti anche gli articoli 52, 54, 56, 57,58, 83, 85, 86, 87, 93, 94 dello stesso DPR e i corrispondenti articoli della legge 64/74, con – ad esempio – l'art. 94 che va riscritto anche in raccordo con quanto dispone l'art. 20 della legge 741/81. E' chiaro, infatti, che le modalità di controllo in presenza di norme prestazionali non possono essere le stesse utilizzabili con norme di tipo prescrittivo; del resto, nessuno ha abrogato la legge 64/74 e le relative procedure di controllo che, in caso di esito negativo, comportano, a tutt'oggi, conseguenze con rilevanza penale. È quindi indispensabile che, contestualmente, vengano definiti anche gli indirizzi e i contenuti dei controlli sismici, sentite le Regioni competenti nella definizione delle procedure per gli stessi controlli sismici.
- Analogamente vanno anche valutate possibili incoerenze con la legge 109/94 e s.m. e relativo regolamento di attuazione, in particolare per come tali norme (fondamentali per le opere pubbliche) sono strutturate relativamente alla qualità progettuale e alle verifiche e validazioni delle stesse progettazioni. A fronte delle NTC proposte che lasciano ai progettisti ampio spazio per la scelta delle soluzioni, potrebbero innescarsi conseguenze anche negative per una "committenza pubblica" non sufficientemente attrezzata (e, purtroppo, sempre più orientata a non attrezzarsi) sul piano tecnico. In particolare uno degli aspetti da verificare con attenzione, e forse sottovalutato nella proposta "prestazionale", è il profondo mutamento necessario nello svolgimento della attività di committenza, di progettazione e di produzione. Ciò è facilmente comprensibile dal momento che lo stabilire come elementi di "input" dei requisiti prestazionali postula la, successiva, necessità di organizzare qualunque processo con fasi di controllo in continuo (procedure di controllo qualità e piani di controllo) che verifichino il mantenimento dei presupposti ed il raggiungimento dei requisiti stessi. La ovvia conseguenza, è una maggiore competenza degli operatori, un maggiore impiego di risorse durante i processi e costi maggiori di gestione e certificazione. Con le NTC viene, sostanzialmente, introdotto un ambiente di lavoro in controllo di qualità, pertanto, con il progetto dovrebbe essere necessario predisporre

apposite procedure di qualità e piani di controllo, con inevitabili influenze sull'organizzazione delle attività di costruzione e sui relativi costi.² Queste considerazioni evidenziano, come conseguenza, un altro aspetto rilevante nella possibile applicazione della norma proposta. E' necessario che committenti, progettisti, imprese e produttori siano pronti organizzativamente e strutturalmente ad attuare quanto richiesto; mentre, in questo senso, occorre precisare che l'esperienza attuale mostra una diffusa impreparazione del sistema ai processi così come sopra proposti. Alla base di tale impreparazione è la modestissima dimensione produttiva dei soggetti coinvolti nell'intero processo (si pensi alla frantumazione dei subappalti!) e un mercato essenzialmente orientato a ritenere il prezzo iniziale dell'opera l'unico elemento discriminante.

- Va poi tenuto presente che non viene fornita una definizione precisa di "committente" per gli obiettivi delle NTC, che pure affida al "committente" stesso fasi decisionali essenziali, peraltro molto diverse a seconda che la committenza sia pubblica o privata: si può ricavare tale definizione da altre fonti, dove però essa risulta messa a punto per altre finalità (es. art. 2³ della legge 494/1996) ovvero, indirettamente, anche dall'art. 93⁴ del D.P.R. n. 380/2001 (già art. 17 della legge 64/1974) che ha però finora retto altre impostazioni concettuali di normativa tecnica (ultimi, i DD.MM. del 9 e 16 gennaio 1996). Un'altra definizione si trova nella UNI 10942/2001⁵. Appare utile, poi, l'osservazione dell'art.7 comma 4 della legge 1086/71 che si prefigge di eliminare il conflitto di competenza quando committente e costruttore coincidano; in tal caso l'accordo tra committente e progettista potrebbe coinvolgere fin da subito il collaudatore in corso d'opera, scelto da una terna proposta dall'Ordine, ma che, in base alla propria terzietà, dovrà avere peso preponderante nelle scelte che coinvolgono la pubblica sicurezza. In ogni caso, pur prescindendo dalla buona fede dei soggetti interessati, non si può mettere sullo stesso piano (dal punto di vista della capacità del committente e del progettista di

² Vanno anche create le condizioni affinché:

- il soddisfacimento delle prestazioni richieste sia strettamente legato all'entità dell'opera, in quanto – ad esempio – quello che occorre in termini di progetto, verifiche, prove e controlli per un grattacielo diventa eccessivo per una palazzina di due piani,
- si abbiano sistemi di denuncia e controllo omogenei per c.a., acciaio, muratura e legno, diversamente dalla situazione in essere.

³ "committente: il soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto di opera pubblica, il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto".

⁴ "Nelle zone sismiche di cui all'art. 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."

⁵ "Persona fisica, o responsabile di una persona giuridica, per conto della quale viene realizzata un'opera (o svolto un servizio) attraverso la gestione di un procedimento o di una commessa. Nell'ambiente pubblico la persona giuridica committente è correttamente denominata amministrazione aggiudicatrice ed in tal caso il soggetto che la rappresenta viene denominato responsabile del procedimento; l'equivalente in ambiente privato avviene per conferimento di un mandato ad una persona che spesso è denominato PM (Project Manager)."

determinare il livello di sicurezza desiderato) la grande opera e la villetta privata, tanto più che il committente può essere completamente digiuno di questioni tecniche.

CONSIDERAZIONI TECNICHE DI CARATTERE GENERALE

1. Una norma “prestazionale” dovrebbe definire i requisiti minimi di sicurezza (scelta propria della competenza statale, per definire le prestazioni minime da garantire su tutto il territorio nazionale) e lasciare alla competenza del progettista i metodi e i modi per dimostrare il soddisfacimento delle prestazioni prefissate. Nel caso in esame invece, le norme tecniche lasciano al progettista e al committente, “di concerto” tra loro, la scelta del livello di sicurezza, fornendo peraltro diverse indicazioni su metodi di calcolo e prescrizioni costruttive. Addirittura, nell’ultimo capoverso di pag. 13 si assegna al progettista e al committente tale scelta “in funzione delle conseguenze del danno o del collasso, con riguardo a persone, beni e possibile turbativa sociale, come anche del costo delle opere necessarie per la riduzione del rischio di danno o collasso”.⁶ Al secondo capoverso di pag. 16 si lascia al committente e al progettista l’obbligo della dichiarazione degli stati limite ultimi da rispettare. Non si dimentichi, inoltre, che spesso fra committente e progettista, la figura più “forte” è quella del committente. Se questi tende a fare costruzioni poco costose (come di norma accade, ad esempio, nel caso non infrequente in cui il committente sia una società immobiliare), il progettista non ha a proprio supporto null’altro che la propria capacità e determinazione. Ciò può determinare, nei rapporti con i committenti, un vantaggio per i professionisti meno preparati e meno seri, a svantaggio di quelli più competenti e scrupolosi. Va poi tenuto presente che il riferirsi, come il testo lascia intendere, anche a normative presenti in altri Paesi postula anche una possibile definizione, non omogenea, delle riserve di sicurezza: tale aspetto propone conseguenze importanti sui costi derivanti dagli effetti di azioni esterne. Un problema concettualmente analogo si pone nel delegare (punto 5.7.15.2) a “regolamenti locali e/o norme di attuazione degli strumenti urbanistici” l’introduzione di eventuali limitazioni dell’altezza degli edifici in funzione della larghezza stradale. Anche in questo caso, infatti, eventuali interessi privati potrebbero compromettere, peraltro a scala urbanistica, i livelli di sicurezza auspicati.

⁶ Tale scelta non appare peraltro coerente con parte delle norme esistenti, come, ad esempio, anche la recente normativa emanata per garantire gli acquirenti di fabbricati civili. Si tratta del D.Lgs. 20/06/2005, n.122, entrato in vigore il 20 luglio 2005, secondo il quale è obbligatorio, per il costruttore, garantire l’acquirente, a mezzo di fidejussione, per l’acquisto dell’immobile che dovrà essere assicurato mediante polizza postuma decennale ex art.1669 del codice civile, una volta ultimato e consegnato. Vi è, quindi, da domandarsi se e in che misura potrà essere garantita l’assicurabilità del fabbricato, e quindi il rispetto della legge e dei diritti dell’acquirente, se non si fissano i livelli minimi di sicurezza attraverso i quali certificare l’immobile; oppure che non appaiano, sul mercato, compagnie assicuratrici mosse unicamente dall’obbiettivo di incassare premi senza che a questo corrisponda una garanzia reale per il beneficiario.

- 2.a** Il secondo capitolo, dal momento che costituisce il nucleo fondamentale delle NTC in quanto fissa i criteri in base a cui definire la sicurezza delle opere, dovrebbe essere più sintetico e meno generico per poter essere applicato. Questo anche per evitare difficoltà nella soluzione di controversie, tenendo presente che si tratta di norma cogente. La norma, come proposta nel Capitolo 2, appare alle volte data sotto forma di consigli e non di regole, nel senso giuridico di tale termine. Per come essa è attualmente scritta, la verifica, il controllo ed il giudizio sul rispetto della stessa appaiono non sempre praticabili a causa della presenza di locuzioni del tipo “a caso ... a scelta ... possibilmente ... il più coerente ... ecc.” che conferiscono alla norma un carattere che più che “prestazionale”, appare soggettivo e, quindi, di scarsa tutela per la pubblica incolumità (finalità prima cui la norma è orientata). In caso di contenzioso si lascia spazio all’interpretazione ed all’arbitrio creando danno alla sicurezza della collettività.
- 2.b** Sembrerebbe opportuno, in tale fondamentale capitolo di impostazione, un minor uso di premesse teoriche riguardanti soprattutto il calcolo della probabilità di collasso e una maggiore concretezza nella definizione di coefficienti parziali di sicurezza, di combinazione, etc. che, quando vengono fissati nei capitoli successivi specialistici, risultano invece ancorati alle precedenti norme e relative impostazioni a cui quegli stessi capitoli si ispirano, creando così situazioni poco consonanti tra di loro (ad esempio, per i carichi sui ponti stradali, si applica un coefficiente di amplificazione dinamica ad un modello di carico che, nella sua formulazione originaria, contiene già intrinsecamente gli effetti dinamici). Inoltre, se da un punto di vista concettuale un’azione caratteristica dovrebbe avere un periodo di ritorno pari a circa 10 volte la vita attesa della struttura, è anche universalmente accettato che la scelta dei valori caratteristici e dei coefficienti parziali non sia eseguita su basi puramente teoriche, ma sulla scorta dell’esperienza e dell’evidenza (si consideri, ad esempio, l’incremento delle azioni eoliche derivante dall’applicazione di periodi di ritorno pari a 500/1000 anni, che non trova alcun riscontro nelle più importanti norme internazionali). Anche le formule di combinazione, che paiono assumere una veste prescrittiva, sono diverse da parte a parte del testo (oltre che potenzialmente capaci di generare numerosissime combinazioni): esse andrebbero definite in maniera univoca in un capitolo di tipo generale, non avendo ragione di essere diverse per ciascuna tipologia strutturale (o, quantomeno, mantenere la medesima formulazione in tutti i capitoli specialistici).
- 3.a** I capitoli specifici non sono sempre omogenei nella loro impostazione: alcuni contengono un elevato numero di prescrizioni (es. legno, murature), forse oltrepassando il livello proprio di una norma prestazionale; altri (es. elementi a struttura mista) sembrano non definire in modo sufficiente le “prestazioni richieste”. Tale eterogeneità si osserva anche nella definizione delle

azioni: ad esempio, il sisma è definito in termini di accelerazioni al suolo e nulla si dice sui criteri da usare per trasformare queste ultime in azioni e sollecitazioni; relativamente all'azione eolica, invece, dopo aver definito la velocità del vento, ci si addentra nei metodi e nei coefficienti di calcolo. Inoltre, nelle NTC proposte, tutto è riportato con lo stesso peso e con lo stesso livello di cogenza: sarebbe auspicabile adottare un criterio già introdotto in alcune parti degli eurocodici secondo cui le affermazioni riportate nel testo sono distinte in principi e regole d'applicazione: i primi, sempre validi e di carattere generale, le seconde valide se volutamente assunte dal progettista e sostituibili con regole fornite (a sostegno dello stesso principio) da altri codici (es. eurocodici) o da prassi e risultanze tecniche consolidate. Anche la "mole" delle NTC potrebbe avvantaggiarsi della citata distinzione: le attuali 400 pagine circa appaiono eccessive per una normativa di tipo "prestazionale" destinata, pertanto, ad essere difficilmente applicabile. Lo "snellimento" del corpo "normativo" cogente potrebbe essere realizzato separandolo dalla parte più informativa, dedicando a quest'ultima appositi "Commentari". Tali Commentari, inoltre, con nutriti riferimenti alla letteratura, dovrebbero chiarire le intenzioni del normatore e il suo intento in tutti i passi del testo e, quindi, dovrebbero, in generale, precedere l'entrata in vigore della norma tecnica.

3.b Appare evidente la necessità di definire in modo chiaro le prestazioni richieste ai vari stati limite in termini, ad esempio, di resistenza-duttilità per gli SLU, spostamenti-deformazioni, e/o ampiezza-frequenza delle vibrazioni, nel caso di azioni dinamiche, per gli SLE-SLD (ad esempio, dalla lettura del Capitolo 2 ci si attenderebbe che il problema della considerazione degli stati ultimi e di servizio si ponga per tutti i tipi di azioni, invece, mentre si specificano modalità e criteri per il calcolo delle azioni sismiche - al paragrafo 3.2 - tali criteri non vengono fissati per il caso di altre azioni come - es. il vento). Inoltre, mentre per gli SLU appare essenziale definire delle prestazioni minime inderogabili, essendo queste legate alla sicurezza delle persone, per gli SLE e SLD si potrebbe concedere una maggiore libertà al committente/progettista nel definire i livelli accettabili, trattandosi di aspetti legati a rapporti costi/benefici. Si ritiene comunque necessario, in questa ultima ipotesi riguardante gli SLE e gli SLD, definire prestazioni di riferimento, unico strumento per le costruzioni ordinarie dove le competenze di committente-progettista ed i costi necessari per indagini specialistiche non consentirebbero di definire autonomamente tali livelli di prestazione. Così come appare necessario, ad ogni buon conto, introdurre, per la pratica operativa, dei valori di riferimento, sempre per gli SLE e gli SLD, basati sul risultato dell'esperienza, poiché da questi aspetti dipendono spesso i contenziosi amministrativi legati alle prestazioni delle strutture impiegate in impianti produttivi: si pensi ad esempio ad una non adeguata scelta del valore di

deformazione, in esercizio, di un solaio in un ospedale che potrebbe portare a importanti disservizi.

- 4.a** Appare non sempre chiara la sequenza logica degli argomenti, come ad esempio emerge dall'indice dove, tra i capitoli dedicati alla definizione delle "azioni", si inseriscono quelli dedicati alle "norme" per la progettazione e verifica delle opere. Alcuni ulteriori esempi: nei capitoli 3 e 4 delle NTC si considerano separatamente le "azioni naturali e ambientali" e le "azioni accidentali"; poi, dopo avere fissato nel Capitolo 5 le norme per le Costruzioni, si ritorna a parlare delle "azioni" nel Capitolo 6, intitolato "Azioni antropiche" (per intendersi, le azioni dovute ai carichi permanenti e ai sovraccarichi); qui vengono inaspettatamente indicate le azioni da considerare nel caso delle opere stradali e ferroviarie (mai nominate prima, tanto da lasciare intendere che le norme fossero solo per le strutture e invece ora introdotte quasi casualmente) e, sempre nel Capitolo 6, per le opere citate si danno le indicazioni per il calcolo delle azioni del vento, sismiche ed eccezionali (mentre per le costruzioni le stesse risultano trattate separatamente nei Capitoli 3 e 4).
- 4.b** Anche la terminologia andrebbe perfezionata per non creare incertezze: ad esempio, sarebbe opportuno chiamare le "tensioni" ancora "ammissibili" e non usare la dizione "azioni accidentali" per definire gli incidenti (fuoco, esplosioni, urti), anche perché nella consuetudine tecnica per "azioni accidentali" si intendono quelle non permanenti. Sarebbe meglio riferirsi ad una terminologia più consolidata, come ad esempio quella già predisposta per gli Eurocodici⁷. Perché ad esempio parlare di "azioni antropiche" per definire i carichi permanenti e i sovraccarichi? Perché usare il termine "azioni accidentali" anziché "azioni eccezionali", che oltre tutto renderebbe meglio l'idea? Un altro esempio: il termine "categoria di suolo" andrebbe cambiato in "categoria del sottosuolo", dal momento che in geologia e nell'ingegneria geotecnica per "suolo" si intende il terreno superficiale ricco di radici vegetali e materiali organici. Una maggiore chiarezza occorrerebbe anche nella definizione dei simboli (ad esempio mediante la predisposizione di una apposita legenda all'inizio di ogni capitolo e comunque prima che per le grandezze fisiche rappresentate vengano definite prove, limiti di ammissibilità, valori caratteristici, etc.) e nell'univocità del loro uso (ad esempio, i coefficienti di sicurezza, di combinazione, etc, assumono a volte formulazioni e contenuto numerico diverso in capitoli distinti). Anche la definizione delle classi di importanza andrebbe

⁷ Ad esempio nel capitolo 5, le titolazioni del conglomerato cementizio, non sono presentate nella notazione internazionale, esempio C 25/30 (f_{ck}/R_{ck}) ma facendo riferimento ancora alla sola notazione R_{ck} . Un altro esempio di questa incongruenza è l'utilizzo del simbolo G (pag.106), solitamente usato per i carichi permanenti, per rappresentare la precompressione, solitamente indicata con P. Tale ultimo simbolo, nel TU, rappresenta le deformazioni impresse, anche se al punto 3.2.3, COMBINAZIONE DELL'AZIONE SISMICA (pag.43), viene utilizzato per rappresentare il valore dell'azione di precompressione.

perfezionata, in quanto non è chiaro perché si debba collegare la vita utile al rischio connesso all'utilizzo dell'opera: a quale classe appartiene, ad esempio, una civile abitazione che vuole durare 100 anni - situazione realistica, almeno in Italia - o un'industria chimica che ne vuole durare 50 anni o anche meno – potendo, ad esempio, ancor prima dei 50 anni, diventare obsoleti gli impianti?; a quali classi corrispondono i 3 livelli di importanza usati finora nella normativa sismica e dalla stessa OPCM 3274?

5. Emerge, nel complesso, un arretramento di posizione nei confronti degli Eurocodici rispetto al D.M. 9 gennaio 1996: diventa quindi necessario trovare una collocazione più chiara degli stessi Eurocodici all'interno delle NTC, occorrendo un richiamo esplicito nei capitoli introduttivi e generali e non una implicita citazione nel solo paragrafo dedicato alle “prescrizioni per la progettazione in presenza di azioni sismiche”. A questo proposito appare opportuno anche l'utilizzo della medesima simbologia degli Eurocodici che è quella internazionale già accolta anche dall'Italia. Il fatto che gli Eurocodici non siano mai nominati stride poi anche con l'attività già in gran parte svolta, da apposito Gruppo di lavoro (istituito dal Presidente del Consiglio Superiore dei LL.PP. con D.P. n. 1331 del 15-4-2004), per gli Annessi tecnici nazionali per i quali, proprio perché espressamente previsti dagli Eurocodici e dai documenti comunitari, occorre, tanto più nei prossimi mesi, valutarne la ricaduta, in ottica di piena cooperazione europea, sulle stesse NTC. Questo non deve ovviamente significare un recepimento acritico e indifferenziato delle migliaia di pagine che caratterizzano la mole eccessiva degli stessi Eurocodici e, quindi, ridiventa attuale e fondamentale la linea tracciata nelle “Osservazioni generali” del precedente documento delle Regioni del 17 dicembre 2004 che di seguito si ripropone:

“Peculiare carattere della normativa tecnica dovrebbe essere di:

- 1. consentire l'integrale applicazione della sostanza degli Eurocodici, fatte salve le particolari esigenze connesse alle specifiche condizioni nazionali ed ai relativi livelli di protezione,*
- 2. assicurare la graduale applicazione della normativa tecnica in questione garantendo la continuità con le consolidate regole progettuali nazionali per non determinare, con impattanti discontinuità anche operative, effetti negativi sugli orientamenti della grande massa dei progettisti e, quindi, sulla reale sicurezza delle stesse costruzioni.*

Va però tenuta presente una significativa differenza con altri Paesi europei dove gli Eurocodici costituiscono standard di riferimento e non norme cogenti, come invece sarebbe in Italia a seguito di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di un unico testo indifferenziato in cui non venissero distinti gli aspetti normativi in senso stretto da quelli tipici dei codici di

pratica. Occorre quindi operare innanzitutto uno sforzo di grande semplificazione per riuscire a distinguere veri principi generali da istruzioni di dettaglio, ponendosi come chiaro obiettivo, innanzitutto a tutela del senso di responsabilità del progettista, quello di mantenere la coerenza per le sole parti delle norme riguardanti regole fondamentali...”.

Un primo passo, in tale direzione, potrebbe perciò essere quello, come stabilito dagli Eurocodici, di distinguere "principi" da "regole di applicazione": ma, a differenza degli Eurocodici, si dovrebbe trattare di “principi” aventi carattere cogente e assolutamente essenziale, in armonia con l’impiego delle regole di applicazione; queste ultime, a carattere non cogente, attinte tanto dalle norme nazionali, certamente più consolidate tra gli operatori, quanto dagli stessi Eurocodici.

6. Il tema degli edifici esistenti è trattato in poche pagine e non sono affrontati argomenti importanti come le strutture miste, gli interventi negli edifici inseriti in aggregati edilizi, gli interventi su singole unità immobiliari inserite in edifici in cui la proprietà è differenziata, etc., mentre emerge una dizione⁸ rispetto alla quale non è chiaro come possano porsi eventuali futuri interventi di “miglioramento” sugli edifici esistenti. La stessa definizione di costruzione esistente come “quella che alla data di entrata in vigore della presente normativa risulta edificata, collaudata ovvero realizzata” appare poco appropriata (ad esempio, una costruzione non collaudata e non utilizzata - come un edificio in muratura realizzato prima del 1986 - non ricadrebbe tra le costruzioni esistenti). Non è univoca la definizione dei casi in cui sia obbligatorio procedere ad adeguamento sismico. Appare singolare anche che una norma tecnica renda obbligatoria una “terna di esperti di acclamato valore”: cosa si intende? Non si tiene conto in modo appropriato delle problematiche relative agli edifici monumentali: non è fatto, ad esempio, alcun riferimento al, peraltro consolidato, principio di priorità della conservazione del bene rispetto al suo adeguamento strutturale; appare necessario quantomeno un chiarimento, anche qualora non si volesse rispettare tale principio; necessario sembra anche un chiaro riferimento alle opere vincolate.
7. I confini della normativa (dominio di applicazione) e le responsabilità dei soggetti coinvolti non sembrano essere esplicitamente definiti. Nel Preambolo si dichiara che la norma fissa i criteri per le “costruzioni” ma non appare chiaro cosa si racchiuda in questo termine. A tale proposito, si ricorda che gli Eurocodici assumono, quale definizione di costruzione, quella fornita nella ISO 6707-1, e più precisamente: “qualsiasi cosa che venga costruita o sia il risultato di operazione di costruzione” (questo termine comprende quindi sia gli elementi

⁸ “Le costruzioni esistenti devono avere i livelli di sicurezza definiti dai principi normativi fondamentali riportati al capitolo 2...” (9.2. CRITERI GENERALI, pag. 315).

strutturali che quelli non strutturali). Nei primi capitoli (Preambolo e Capitolo 2) le NTC sembrano prendere in esame le sole “strutture”; infatti le considerazioni che vengono svolte nel Capitolo 2 sui modelli, sulla valutazione della sicurezza in termini probabilistici, sulla determinazione con criteri statistici dei parametri, sono sviluppate relativamente alla sicurezza delle strutture. Nel corpo del testo vengono invece dedicati interi paragrafi alle opere stradali, ferroviarie, interagenti con i terreni e con le rocce, alle discariche, a situazioni naturali come i pendii. A molte di queste situazioni non appaiono automaticamente estendibili le medesime considerazioni.

8. Le funzioni ed i compiti del collaudatore vengono ampliati in modo forse eccessivo. Da un primo punto di vista, per gli interventi sull'esistente la prescrizione del 2° comma del par. 9.4 (*«Tutti gli interventi...»*) appare velleitaria: può essere utile inserire più utilmente il concetto di *«complesso di strutture»* ora previsto per il c.a. dalla legge 1086/71. Da un secondo punto di vista, quando la costruzione deve essere eseguita secondo le procedure di garanzia di qualità, al collaudatore viene attribuito anche il compito di validare i *«documenti di controllo qualità ed il registro delle non conformità»*; e, ancora, si richiede l'integrazione del collaudo statico con il collaudo generale tecnico amministrativo dell'opera. Questi ampliamenti delle attribuzioni del collaudatore statico tendono a creare una figura tecnicamente meno nitida, corrispondente ad una professionalità in cui gli aspetti di conoscenza della teoria statica della sicurezza rischiano di finire in secondo piano rispetto a competenze più legate agli aspetti amministrativi e procedurali. Occorre definire, poi, un preciso ed esplicito criterio in relazione all'obbligatorietà del collaudo statico, definendo quali opere ne siano soggette e quali no. La traccia della 1086/71 è ottima: deve essere introdotto un richiamo generale, esteso anche alle altre tipologie strutturali, che definisca l'obbligatorietà e le modalità del collaudo statico, e non solo le modalità come risulta allo stato delle proposte normative per le strutture non regolate dalla legge 1086/71.
9. La regolamentazione dei prodotti software è materia delicata ed attuale, da meditare attentamente, tenendo presenti le vecchie ma ancora valide raccomandazioni CNR 10024/86. Pur considerando lodevole il tentativo di mettere ordine nella materia, si ritiene che l'argomento debba essere oggetto di maggiori approfondimenti, coinvolgendo i soggetti interessati e tenendo presente la rapida evoluzione della materia, sia in termini di capacità di elaborazione che di diffusione degli strumenti informatici (modelli di calcolo sempre più articolati; crescente abitudine all'uso del software senza adeguato controllo dei risultati; crescente diffusione di programmi e di pre/post-processor autocostituiti o liberamente diffusi tramite internet; etc.).

10. Nel par. 2.8 si segnala che il metodo delle tensioni⁹ è applicabile “nel caso di opere di Classe 1 ovvero di materiali con modesto comportamento plastico”. Appare necessaria una definizione più circostanziata di cosa si intenda per “materiali con modesto comportamento plastico”, anche in considerazione della tendenza degli utenti a dare a questo termine il significato più esteso possibile: forte infatti è la resistenza al cambiamento e si può ritenere, a ragion veduta, che la maggioranza dei professionisti non rinuncerà spontaneamente all’uso del metodo delle tensioni ammissibili. In contraddizione si pone poi il terzo comma del punto 5 (pag. 103).
11. Si considera positivamente il penultimo capoverso del punto 2, a pag. 10 del parere prot. n. 35/2005 dell’Assemblea Generale del Consiglio Superiore: “... il Progettista che non ritenga opportuno sfruttare le possibilità offerte dal testo può - nei casi previsti - impiegare schemi e modalità propri della sua esperienza ovvero in tutti i casi codici internazionali riconosciuti”, auspicando che questa espressione venga introdotta esplicitamente anche nelle NTC. A tale proposito è stata opportuna una più circostanziata definizione dei “codici internazionali riconosciuti” (cap. 12), apparendo fuori luogo la citazione esplicita della sola OPCM 3274 (punto 5.7.1.1., pag. 201). Anche il riferimento alla “letteratura tecnica consolidata” andrebbe meglio precisato: non è chiaro, ad esempio, se il corpus delle normative previgenti (quali i D.M. relativi alla progettazione in zona sismica emanati dal 1981 ad oggi ed, in particolare, il D.M. 16 gennaio 1996) faccia o meno parte di tale letteratura. Appare, inoltre, necessario definire i rapporti di priorità rispetto alle norme utilizzabili: cosa succede se una norma “utilizzabile” (es Eurocodici, OPCM 3274, codici e letteratura internazionale in genere) è in contrasto con le NTC? Questo problema è tanto più sentito quanto più le NTC escono dai limiti prestazionali per dare prescrizioni; ma il problema si pone anche in termini di accettazione della disomogeneità nei livelli prestazionali prescelti. Pare, altresì, opportuno definire le modalità di integrazione tra le norme utilizzabili: ad esempio, gli Eurocodici hanno valore solo in un contesto globale, con uso degli stessi dalla definizione dell’azione, alla verifica di resistenza, alle prescrizioni sui dettagli costruttivi. Nelle NTC non sembra invece escluso l’uso di norme diverse nelle diverse fasi del progetto.
12. La norma introduce disposizioni in merito al problema della verifica delle costruzioni esistenti in zona sismica; la questione è di rilevante importanza soprattutto alla luce del fatto che non solo le strutture più antiche in muratura, generalmente ad alta vulnerabilità sismica, ma anche le strutture in c.a. negli ultimi tempi mostrano segni di preoccupante invecchiamento. Uno scenario auspicabile ma poco realistico dovrebbe prevedere che gran parte del patrimonio edilizio nazionale vada sottoposto nei prossimi 50 anni a significativi interventi di

⁹ “ammissibili”: l’aggettivo andrebbe ripristinato.

consolidamento strutturale con importanti impegni economici sia per i soggetti pubblici che privati.

Appare dunque necessario, al fine di spalmare nel tempo i costi ed il complessivo peso sociale, prevedere una graduazione delle procedure di adeguamento sia statico che sismico, procedendo sia per ambiti territoriali che per tipologie edilizie; ed evitare il “tutto e subito “ che potrebbe rivelarsi una prospettiva illusoria. Ovviamente per gli interventi da realizzare per fasi sulle strutture esistenti occorrerà definire i valori di soglia da raggiungere nel tempo. I valori di soglia ed il tempo necessario per i provvedimenti potranno dipendere dagli ambiti territoriali in funzione di scelte politiche, oppure di valutazioni in merito alla probabilità effettiva del verificarsi di eventi, in funzione del ritardo sismico.

In alcune regioni a rischio vulcanico come la Campania o la Sicilia, inoltre, occorrerebbe tenere conto delle diverse caratteristiche dei terremoti di origine vulcanica (intensità, contenuto in frequenza, attenuazione) che risultano differenti da quelle tipiche dei terremoti tettonici. Inoltre va ricordato che la presenza in aree vulcaniche di altre fenomenologie naturali distruttive quali flussi piroclastici, caduta di ceneri, valanghe di fango e detriti richiederebbero lo sviluppo di norme locali specifiche che tengano conto anche delle peculiarità tipologiche rintracciabili in sito.

Ancora per la Regione Campania la particolarissima fenomenologia del Bradisismo in Area Flegrea andrebbe affrontata con norme specifiche di tipo locale.

Alla luce di quanto evidenziato appare necessario individuare degli strumenti legislativi mediante i quali le regioni, pur nell’ambito di una totale compatibilità con il quadro normativo nazionale, possano legiferare su problemi specifici di riduzione del rischio sismico, vulcanico etc. tenendo conto della particolari caratteristiche locali del territorio.

Appendice:

- due lettere, prot. n. 1811 in data 6 aprile 2005 e prot. n. 2027 in data 18 aprile 2005, a firma congiunta delle Regioni capofila in materia di “Protezione Civile” e “Lavori Pubblici”,
- lettera, prot. n. 1446/A3PC del 21 aprile 2005, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.



GIUNTA REGIONALE

APPENDICE



DIREZIONE OPERE PUBBLICHE E PROTEZIONE CIVILE

Prot. n. 1811.....

L'Aquila, ... 6 APR. 2005..

Ai Presidenti delle Regioni e Province Autonome

Agli Assessori e ai Direttori regionali preposti alla Protezione Civile delle Regioni e delle Province Autonome

Agli Assessori e ai Direttori regionali preposti al settore Lavori Pubblici delle Regioni e delle Province Autonome

Al Presidente e al Segretario Generale della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome

e, p.c. Al Capo del Dipartimento della Protezione Civile

“ Al Presidente Reggente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici

“ Alla Regione Abruzzo – Delegazione di Roma

LORO SEDI

OGGETTO: Testo Unico “Normativa Tecnica per le Costruzioni” - Riunione Assemblea Generale Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del giorno 30 marzo 2005.

Il Presidente Reggente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con nota del 22 marzo 2005, ha invitato le Regioni a partecipare il 30 marzo 2005 alla seduta straordinaria dell'Assemblea Generale avente per oggetto il Testo Unico di Norme Tecniche per le Costruzioni.

Il Segretario Generale della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, con nota del 25 marzo 2005, ha conseguentemente chiesto alle Regioni Abruzzo e Basilicata (rispettive capofila in materia di Protezione Civile e Lavori Pubblici) “di costituire una delegazione” per rappresentare “le posizioni ufficiali della Conferenza dei Presidenti, già rese note al Governo in varie sedute della Conferenza Unificata e Stato Regioni”.

Pur nei tempi ristretti, peraltro comprensivi di giorni festivi, con cui la notizia è pervenuta a tutte le Regioni e Province Autonome, si è comunque riusciti a comporre una delegazione significativa con rappresentanti di sei Regioni (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Umbria).

Durante la seduta del 30 marzo, presente anche il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, dopo che i presenti avevano ricevuto copia del materiale distribuito (Testo Unico di n. 405 pagine, quale allegato al voto n. 35/2005 anche questo fornito in bozza di n. 38 pagine), subito all'inizio della riunione, è stata comunicata dal Presidente Reggente la volontà del Ministro delle

GIUNTA REGIONALE

Infrastrutture e dei Trasporti che la seduta straordinaria in atto, pur non escludendo eventuali aggiornamenti ma in continuità temporale, dovesse concludersi con un voto formale.

Un simile annuncio ha creato in gran parte dei presenti un ovvio imbarazzo, sottolineato da numerosi interventi, stante la concreta impossibilità – nel corso di un'unica seduta – anche solo di sfogliare per titoli il ponderoso documento tecnico appena ricevuto, dovendosi contestualmente prestare attenzione alle relazioni previste in svolgimento.

Prima dell'inizio del dibattito, il Presidente Reggente ha altresì comunicato ai presenti che quanto previsto dall'art. 5 del decreto legge n. 136/2004, convertito in legge n. 186/2004 (*“Per assicurare uniformi livelli di sicurezza, ferme restando le competenze delle Regioni e delle Province Autonome, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ... provvede, di concerto con il Dipartimento della Protezione Civile, alla redazione di norme tecniche, anche per la verifica sismica ed idraulica, relative alle costruzioni ...”*), era in corso di attuazione.

In tale contesto, nel rappresentare preliminarmente e pregiudizialmente l'impossibilità di esprimere valutazioni nel merito, in assenza di un fattivo e serrato confronto tecnico interregionale e nel rispetto delle procedure definite dalla Conferenza dei Presidenti, l'intervento svolto dalla delegazione dei rappresentanti regionali, ha evidenziato l'inderogabile adempimento di norma quadro, di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 112/1998, per il quale *“la funzione mantenuta allo Stato di predisposizione della normativa tecnica nazionale per le opere in cemento armato e in acciaio e le costruzioni in zone sismiche ...”* deve essere esercitata *“... di intesa con la Conferenza unificata”*, chiedendo, di conseguenza, che la bozza di voto n. 35/2005 venisse adeguatamente modificata sia nelle premesse che nelle conclusioni.

Tale “inderogabile adempimento” era stato peraltro già sottolineato, dopo il puntuale richiamo dell'ordine del giorno (11-11-2004) della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, nel documento tecnico interregionale (17-12-2004) recapitato sia al Dipartimento della Protezione Civile che ai Ministeri dell'Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti, e poi in ultimo ancora sottolineato dai rappresentanti regionali sia nell'incontro informale dell'11 marzo 2005 presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e sia durante la riunione tecnica di Conferenza Unificata del 17 marzo 2005. In particolare in tale riunione, anche il Vice Capo del Dipartimento della Protezione Civile, pur ribadendo anche in tale sede l'opinione che la OPCM 3274/2003 costituisce atto di prevenzione in materia di protezione civile e, pertanto, provvedimento di natura giuridica diversa dal Testo Unico della normativa tecnica, aveva, a conclusione dell'incontro, preso atto di tale unanime orientamento regionale.

La questione posta dalla delegazione dei rappresentanti regionali è stata compresa e condivisa dall'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con relative preannunciate precisazioni formali del voto n. 35/2005 che, in tal modo, viene a costituire un primo parere, di concerto con il Dipartimento della Protezione Civile, su un testo conseguentemente da trasmettere alla Conferenza Unificata per definire l'intesa di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 112/1998.

Si è altresì evidenziato come ciò possa costituire un approdo di chiarezza metodologica nell'assunzione di responsabilità dei diversi soggetti istituzionali componenti la Conferenza Unificata, anche per un corretto avvio di **“inchiesta pubblica”** sul Testo unico delle norme tecniche per le costruzioni, nei confronti di istituzioni e categorie professionali e produttive; inchiesta pubblica che andrebbe poi a intrecciarsi con la gestione e il monitoraggio di un ipotizzato **periodo transitorio** di 18 mesi dopo la pubblicazione dello stesso Testo Unico sulla Gazzetta Ufficiale.



La delegazione di rappresentanti regionali ha infine sottolineato la necessità di un ravvicinato impegno di confronto a livello nazionale nelle prossime settimane, sia per affrontare e sciogliere incertezze relative al periodo transitorio di prossima scadenza dell'ordinanza del P.C.M. n. 3274 e s.m., sia per promuovere **modifiche a norme ordinarie**, quali ad esempio l'art. 90 (Sopraelevazioni) e l'art. 104 (Costruzioni in corso in zone sismiche di nuova classificazione) del D.P.R. n. 380/2001, ovvero per correttamente interpretarne altre: ciò anche al fine di una maggiore coerenza con nuove disposizioni di norme tecniche per le costruzioni, soprattutto in merito alle singole responsabilità dei progettisti e imprese, oltre che ai compiti degli uffici tecnici delle amministrazioni pubbliche preposte ai controlli.

Nel riservarsi di inviare urgentemente ai referenti tecnici regionali, a mezzo telematico, i files derivanti dalla scannerizzazione del testo normativo (nella versione di "entrata" al Consiglio Superiore medesimo, che non tiene quindi conto delle modifiche derivanti dall'eventuale recepimento delle questioni sollevate in aula), è stabilita per il giorno **14 Aprile p.v.**, ore **15,30**, presso la **sede della Regione Abruzzo in Roma, Via Piave n.8**, l'apertura di un tavolo tecnico misto (Prot.Civ. - LL.PP.) interregionale per definire congiuntamente la posizione condivisa delle Regioni e delle Province Autonome in ordine alla questione in oggetto, in vista del prossimo confronto tra i diversi soggetti istituzionali in sede di Conferenza Unificata.

Cordiali saluti

per la Regione Abruzzo
capofila in materia di Protezione Civile
IL DIRETTORE REGIONALE
(Arch. *Francesco D'Ascanio*)

per la Regione Basilicata
capofila in materia di Lavori Pubblici
IL DIRETTORE GENERALE
F.T. (Ing. *Aniello Vietro*)



GIUNTA REGIONALE



Prot. n. 2027.....

L'Aquila, ... 1.8 APR. 2005.

Ai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome
Agli Assessori ed ai Direttori regionali preposti al
Settore Protezione Civile delle Regioni e
delle Province Autonome
Agli Assessori ed ai Direttori regionali preposti al
Settore LL.PP. delle Regioni e delle Province Autonome
Al Presidente ed al Segretario Generale della Conferenza
dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome
Alle Segreterie Generali A.N.C.I. - U.P.I. - U.N.C.E.M.
E, p.c. Alla Regione Abruzzo - Delegazione di Roma

LORO SEDI

OGGETTO: Testo Unico "Normativa Tecnica per le Costruzioni". - Attivazione tavolo tecnico misto interregionale.

A seguito di convocazione effettuata con nota n.1811 del 6 aprile u.s., si è tenuta in data 14 aprile 2005 una riunione dei referenti tecnici regionali finalizzata a valutare la necessità di aprire un tavolo misto interregionale ed interdisciplinare (LL.PP. e Protezione Civile) volto alla definizione congiunta della posizione condivisa delle Regioni e delle Province Autonome in ordine alle questioni poste in essere a seguito di un primo esame da parte dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del Testo unico *NORME TECNICHE PER LE COSTRUZIONI* (TU), avvenuto nella seduta straordinaria del 30 marzo 2005.

La riunione del 14 aprile u.s. si è svolta sulla scorta del testo proposto all'attenzione della citata seduta straordinaria del 30 marzo u.s., non essendo ancora stato fornito alle Regioni il documento conclusivo dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in allegato al voto n.35/2005, anche questo da modificare secondo le indicazioni emerse nella stessa seduta.

Si è rilevata, invece a tale proposito, la diffusione a stampa di una versione del citato "T.U." aggiornato con le correzioni di aprile 2005 e con la sintesi del parere dalla citata Assemblea Generale; testo, pertanto, diffuso senza alcuna ratifica di ufficializzazione, tantomeno nei confronti delle Regioni.

Dall'esame complessivo della norma, pur prendendo atto della positiva intenzione di approccio istituzionale per unificare i testi delle normative tecniche interessanti le costruzioni e volta a far rientrare nella competenza ordinaria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la normativa tecnica delle costruzioni - straordinariamente inserita in un diverso quadro di riferimento dall'Ordinanza di Protezione Civile del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3274/2003 e s.m.i. - si rileva l'esigenza che la prevista "intesa" della Conferenza Unificata possa e debba intervenire sui principali aspetti dei "principi" e della "filosofia di impianto" dello stesso T.U., tenendo anche presente che detto T.U., nella versione in bozza del 30.3.2005, mantiene una serie di elementi di grave incertezza anche di natura giuridica che ne condizionerebbero una efficace applicazione sul territorio a causa di incertezze operative e deleghe procedurali.

La riunione del 14 aprile ha inoltre evidenziato la necessità di individuare il più corretto strumento legislativo necessario per adottare il testo unico, al fine del suo corretto inquadramento

giuridico nell'ambito del preesistente panorama legislativo vigente (D.P.R. n. 380/2001, L.64/74, Legge n.1086/1971, Legge n.109/1994 con s.m. e relativo regolamento di attuazione, ...).

Pertanto si è posta in evidenza la necessità sia di svolgere al meglio l'istruttoria tecnica per realizzare l'intesa in Conferenza Unificata, sia di prevedere un adeguato periodo transitorio di rodaggio e di prima applicazione della norma che trovi coinvolti in prima persona i soggetti utilizzatori (Regioni, Enti Locali, Organi Professionali, Strutture produttive), dando così concreto risalto all'inderogabile svolgimento di "inchiesta pubblica", auspicata da più parti.

Entrambe tali necessità sono difficilmente conciliabili con l'imminente scadenza prevista dell'8 maggio 2005 quale termine ultimo per la proroga dell'Ordinanza 3274/2003 e s.m.i. Su tale Ordinanza, come noto, le Regioni si sono già ampiamente espresse: sia con documento tecnico interregionale del 17.12.2004, sia con O.d.G. in data 3.2.2005 della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle PP.AA.

In sintesi, sulle questioni aperte, i rappresentanti regionali hanno sottolineato i seguenti aspetti sostanziali:

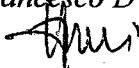
- chiarezza dei contenuti e dei comportamenti amministrativi normati dal T.U. al fine di fornire alle istituzioni, agli ordini professionali ed alle associazioni di categoria un quadro normativo finalmente certo, univoco ed imprescindibile, come auspicato nelle stesse premesse al testo fornito in bozza;
- obbligo ineludibile di sottoporre il T.U. alla preventiva intesa della Conferenza Unificata (rappresentativa di Stato, Regioni, Enti Locali) così come previsto dal D.Lgs n. 112/98, art. 54, comma 2, in maniera da consentire, con i necessari tempi di riflessione (e, quindi, con inevitabile congrua proroga del termine dell'8.5.2005), un giudizio di merito e di metodo sul testo proposto e sul relativo strumento giuridico più appropriato per l'emanazione;
- necessità di sottoporre alla Conferenza Unificata (per l'espressione del parere ai sensi dell'art.93, comma 4 del D.Lgs.112/98) una proposta verificata per la definizione dei criteri generali per la riclassificazione sismica del territorio nazionale, ai fini della conseguente e più sollecita applicazione a scala regionale, ai sensi dell'art.94 dello stesso D.Lgs. 112.

Per quanto sopra, in vista del prossimo confronto in sede di Conferenza Unificata e pur nell'attesa di acquisire il testo, con modifiche, allegato al voto n.35/2005 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei LL.PP. del 30 marzo u.s., si ritiene di avviare immediatamente il lavoro di uno specifico tavolo interregionale ristretto, aperto anche a rappresentanti tecnici dell'A.N.C.I., dell'U.P.I. e dell'U.N.C.E.M., al quale sono invitati a partecipare i rispettivi settori di Protezione Civile e dei LL.PP. delle Regioni e delle Province Autonome.

Stante i tempi ristretti ed anche per ragioni di continuità, si propone che il suddetto tavolo possa essere costituito dai rappresentanti delle Regioni già partecipanti al "tavolo tecnico ristretto" sulla OPCM 3274/2003 oltre, ovviamente, a rappresentanti di altre Regioni e PP.AA. interessate a partecipare; si chiede però, in tutti i casi, conferma di adesione formale.

Pertanto, nell'invitare a segnalare urgentemente via fax (0862-363295) i nominativi dei rappresentanti partecipanti al suddetto tavolo tecnico, si comunica che la prima riunione dello stesso è convocata per il giorno **26 aprile p.v.**, ore **11,00** presso la **sede della Regione Abruzzo - Delegazione di Roma, Via Piave n.8.**

per la Regione Abruzzo
capofila per la Protezione Civile
IL DIRETTORE REGIONALE
(Arch. Francesco D'Ascanio)



per la Regione Basilicata
capofila per i Lavori Pubblici
F.to IL DIRETTORE GENERALE
(Ing. Aniello Vietro)



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Vice Presidente

Prot. n. 1446/A3PC- A3LLPP

Roma, 21 aprile 2005

On. Gianni Letta
Sottosegretario alla Presidenza del
Consiglio dei Ministri

p.c. Ai Presidenti di A.N.C.I., U.P.I. e
U.N.C.E.M.

LORO SEDI

Gentile Sottosegretario,

con riferimento alle problematiche legate alla normativa tecnica per le costruzioni nelle zone sismiche, le Regioni manifestano un forte disagio dovuto alla scarsa chiarezza con cui le amministrazioni centrali competenti stanno procedendo alla predisposizione della nuova disciplina.

Più volte le Regioni nelle sedi istituzionali, hanno rappresentato la necessità di un coordinamento delle amministrazioni centrali con le Regioni e le Autonomie locali al fine di pervenire all'intesa della Conferenza Unificata prevista dal D.lgs 112/98. Tale richiesta non ha avuto però alcun seguito.

Da ultimo le Regioni, hanno preso atto della proposta di Testo Unico recante "Norme tecniche per le costruzioni", consegnata in copia nella seduta straordinaria del 30 marzo 2005, dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, alla quale sono intervenute con apposita delegazione tecnica.

La posizione delle Regioni, già comunicata al Consiglio Superiore nel corso della seduta menzionata, esprime l'esigenza primaria che la prevista "intesa della Conferenza Unificata" (ai sensi dell'art. 54, comma 2 del D.Lgs. n. 112/1998) possa e debba intervenire sui fondamentali aspetti dei "principi" e della "filosofia di impianto" dello stesso Testo Unico, *con tempi di riflessione idonei* agli adeguati approfondimenti per l'elaborazione di un giudizio di merito e di metodo anche con riferimento allo strumento giuridico più opportuno per l'emanazione del provvedimento. Si deve infatti tenere presente che detta proposta di Testo Unico contiene una serie di gravi incertezze, anche di natura giuridica, che ne condizionerebbero l'efficace applicazione sul territorio.

Le Regioni sottolineano inoltre la necessità di dare applicazione all'art. 93, comma 4 del D.Lgs. n. 112/1998 sottoponendo alla Conferenza Unificata una nuova proposta di normativa per la definizione dei criteri generali di riclassificazione sismica del territorio nazionale.

Tutto ciò premesso considerato che gli argomenti sopra indicati sono attualmente disciplinati dall'O.P.C.M. n. 3274/2003 e s.m.i., il cui regime transitorio scadrà il prossimo 8 maggio, le Regioni evidenziano la necessità di una proroga di detto regime transitorio, nelle more delle prossime necessarie istruttorie sia sul Testo Unico citato che sulla riformata normativa per la definizione dei criteri generali di classificazione sismica del territorio nazionale.

Con le più vive cordialità.

Vasco Errani
