

Le ordinanze del TAR Lazio nn. 2235 e 2232 del 15/04/2021 sul Paragrafo 1.8 delle Linee Guida sui Ponti. Prime riflessioni, tra *slogan*, proclami, diritto ed esigenze di tenuta del sistema, sulla reale portata della sospensione disposta, sugli aspetti operativi e sugli scenari prevedibili, alla luce della disciplina normativa - ancora - vigente in materia

Salvatore Menditto - Professore a.c. di Legislazione delle Opere Pubbliche e Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università Politecnica delle Marche - Avvocato, Formatore e Consulente legale – Esperto in aspetti legali legati all'ingegneria civile, alla normativa tecnica ed alla diagnostica strutturale

Con il presente articolo l'Autore, prendendo spunto dai primi commenti che sono stati pubblicati, offre una personale lettura delle recenti ordinanze cautelari rese dal TAR Lazio nei ricorsi promossi avverso le Linee Guida sui Ponti, con le quali è stata disposta la sospensione del Paragrafo 1.8, nella parte in cui si prevede che le "prove ed i controlli sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti" debbano essere svolte solo dai Laboratori di cui alla Circolare 03/12/2019, n. 633/STC. L'analisi condotta, che si basa su considerazioni sia giuridiche che tecniche, è corredata da alcuni spunti di riflessione sui possibili scenari futuri, riferibili sia all'attuale inoperatività della disposizione impugnata (in forza della sospensione accordata dal TAR) che all'eventuale suo annullamento (in forza dell'eventuale accoglimento del ricorso).

1) Premessa: i ricorsi promossi avverso le Linee Guida sui Ponti; le vicende processuali, le recenti ordinanze cautelari del TAR Lazio e lo stato attuale del processo

Con due distinti ricorsi, presentati uno dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma (unitamente al Presidente dello stesso, Ing. Carla Cappiello, in proprio) e l'altro da cinque ingegneri liberi professionisti (alcuni dei quali avevano già presentato il ricorso avverso il Paragrafo 8.5.3. delle Norme Tecniche per le Costruzioni del 17/01/2018 e relativa Circolare attuativa del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 3187 del 21/03/2018), sono state impuginate le c.d. Linee Guida sui Ponti ("*Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio dei ponti esistenti*"), adottate dall'Assemblea Generale del CSLPP del 17/04/2020.

L'oggetto specifico delle censure viene indicato nel Paragrafo 1.8 delle stesse, nella parte in cui, a detta dei ricorrenti, si sarebbe "riservata" ai Laboratori di cui all'art. 59, comma 2, lett. c-bis), l'effettuazione de "*le prove ed i controlli su costruzioni esistenti di cui alla Circolare n. 633/STC del 2019*", anziché solo delle c.d. "prove distruttive", in contrasto – sempre a detta dei ricorrenti, e principalmente – di quanto previsto dalle succitate NTC 2018 (v., sempre § 8.5.3).

In entrambi i ricorsi, presentati innanzi al Tribunale Amministrativo per il Lazio a luglio del 2020, veniva richiesta espressamente la "sospensione" cautelare degli effetti dei provvedimenti impugnati.

Il TAR, con una prima ordinanza n. 5126 del 05/08/2020, rigettava la suddetta domanda cautelare, rilevando – correttamente – come le Linee Guida (all'epoca) dovessero essere ancora "*adottate con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti*" (previa acquisizione di ulteriori pareri ed intese), da qui risultando inutile disporre la sospensione, in quanto "*allo stato prive del requisito delle definitività*". Tale ordinanza veniva resa con riguardo ad uno solo dei due ricorsi, in quanto sull'altro il TAR si limitava a prendere atto della rinuncia formalizzata dagli istanti alla domanda cautelare, e proprio in funzione della necessità di dovere attendere la definitiva adozione delle Linee Guida, con la quale le stesse sarebbero state munite di effetti giuridici e di reale cogenza (divenendo, con ciò, applicabili).

Le Linee Guida venivano formalmente adottate giusto Decreto Ministeriale il n. 578 del 17/12/2020, pubblicato in data 28/12/2020, che veniva prontamente impugnato da entrambi gli originari ricorrenti con autonomo ricorso (“per motivi aggiunti”), nel corpo del quale entrambi proponevano nuovamente la domanda “di sospensiva”.

Il TAR Lazio, all’esito della discussione svoltasi all’udienza del 15/04/2021 (celebrata da remoto), accoglieva tali domande, giuste ordinanze nn. 2232 e 2235 rese in pari data, disponendo la “*sospensione degli atti impugnati*” e fissando per la trattazione “del merito” l’udienza pubblica del 15/12/2021.

In forza delle suddette ordinanze (della cui motivazione si tratterà nel prosieguo; v., § V), gli “effetti” degli atti impugnati (su quali essi siano, o vadano intesi, pure si dirà a breve; v., § II) restano quindi sospesi fino alla definizione dei due ricorsi, e cioè fino all’adozione della sentenza che andrà a decidere sull’accoglimento o meno degli stessi (da rendersi, come visto, all’esito della discussione fissata per il 15/12/2021, e quindi certamente dopo tale data). La pronuncia dovrebbe essere unica, essendo assai probabile che il TAR disponga la riunione dei due processi per evidente connessione oggettiva, ovvero in quanto vertenti sugli stessi provvedimenti, prima ancora che in quanto fondati – a quanto dovrebbe risultare nella sostanza – sui medesimi “motivi”.

La sospensione resterà quindi efficace fino ad avvenuta pubblicazione della suddetta sentenza definitiva, fatto sempre salvo l’annullamento o la riforma delle ordinanze *de quibus*, in caso di proposizione da parte del Ministero di rituale impugnazione innanzi al Consiglio di Stato (c.d. appello cautelare, ai sensi dell’art. 62 del codice del processo amministrativo). L’eventuale accoglimento di tale appello porterebbe, difatti, a ripristinare la piena efficacia del Paragrafo 1.8 delle Linee Guida; questo, sempre fino alla definizione del merito dei due ricorsi con sentenza, dovendo con essa il Giudice Amministrativo adito decidere se annullare o meno tale atto e/o gli eventuali ulteriori impugnati.

II) I primi commenti sugli effetti delle ordinanze del TAR, tra *slogan*, proclami e letture “espansive”, sullo sfondo del principio della libera concorrenza e della (necessaria?) contrapposizione tra l’attività dei professionisti e quella dei “nuovi” (e solo dei nuovi?) laboratori.

I primi commenti che sono “usciti” all’indomani della pubblicazione delle due ordinanze hanno fornito, ad avviso personalissimo di chi scrive, una lettura “distorta” sia dell’effettivo contenuto delle stesse che della loro “portata”.

In particolare, quasi tutti i commentatori, facendo leva sul termine “*restrizione*” riportato nei succitati provvedimenti, hanno sostenuto che il TAR avrebbe rilevato che “*l’art. 59 d.P.R. n. 380/2001...non prevede alcuna riserva di competenza esclusiva a favore dei laboratori per le prove non distruttive su costruzioni esistenti*”. Da ciò, si è affermato anche che il Giudice Amministrativo avrebbe (già) dato conferma del fatto che i provvedimenti impugnati abbiano effettivamente determinato la “*estromissione*” dei professionisti ricorrenti “*dall’intero mercato dei servizi tecnici inerenti alle prove non distruttive*”. Secondo tale approccio, quindi, le ordinanze di cui trattasi avrebbero “espanso” la loro portata non solo alla Linee Guida, che – come è noto – si occupano esclusivamente di “*ponti*”, ma all’intero settore delle PnD, ovvero a tutta la diagnostica relativa alle c.d. “*costruzioni esistenti*”.

Sotto altro profilo, e come enfatizzato da altri commenti (questi, obiettivamente, più aderenti al contenuto delle succitate ordinanze), è stato sottolineato come il TAR avrebbe riconosciuto che la vigente

disciplina (art. 59 T.U.E.) contempla la *“mera possibilità che i suddetti laboratori”* (quelli richiamati dal Paragrafo 1.8 ovvero quelli ex Circolare n. 633/STC) *“siano autorizzati, ove in possesso dei requisiti di legge, ad effettuare prove non distruttive in situ su strutture esistenti”*, e che quindi gli stessi *“sono da considerarsi “in aggiunta” ai soggetti già legittimari a svolgere tali accertamenti e non già in loro sostituzione”*. Da qui, e come effettivamente rilevato dal TAR, la scelta operata *“per la prima volta con le citate Linee Guida”*, avrebbe introdotto una *“restrizione”* del tutto illegittima, sia perché priva *“di motivazione e di istruttoria”* (e questo viene effettivamente riportato nelle ordinanze in esame), sia in quanto sostanzialmente lesiva del principio della libera concorrenza (e questo viene riferito solo nei commenti che qui si stanno analizzando).

Per alcuni, poi, il TAR avrebbe – addirittura – sospeso *“le linee guida” in toto*, così come anche il D.M. che le ha approvate ed adottate, ovvero anche al di là della parte effettivamente impugnata (per come viene riportato anche nelle ordinanze *de quibus*), e comunque non solo con riferimento alla disciplina della diagnostica *in situ* (e di cui al Paragrafo 1.8).

Particolarmente significativo, anche ai fini di compendiare le diverse *“chiavi di lettura”* che sono state offerte dai primi commentatori, appare il commento del Presidente dell’Ordine degli Ingegneri di Roma, promotore di uno dei due ricorsi e sottoscrittore dello stesso anche *“in proprio”*, che, dopo avere rammentato come l’Ente abbia *“sempre lavorato in difesa della competenza degli ingegneri”*, ha rilevato come le pronunce (cautelari) del TAR Lazio costituiscano *“un grande successo, soprattutto in un momento storico difficile come quello che stiamo vivendo, dove si assiste quotidianamente a una depauperazione del nostro lavoro”*.

Ad avviso personalissimo di chi scrive, tali commenti, i quali – e ci mancherebbe – sono tutti rispettabilissimi e meritevoli di assoluta considerazione, sembrano però ispirati ad una evidente forzatura (in alcuni casi smaccatamente *“pro domo propria”*) dell’effettivo contenuto e della portata delle ordinanze cautelari (anche con riguardo ai profili più marcatamente processualistici), nonché scarsamente *“contestualizzati”* rispetto alla vigente normativa del settore, e financo *“slegati”* rispetto allo stesso – presumibile – oggetto dei ricorsi promossi.

Vista l’importanza e la delicatezza della materia del monitoraggio, della gestione del rischio e della sicurezza dei ponti esistenti, per come disciplinata dai – recenti – provvedimenti impugnati, e considerati i riflessi che il contenzioso amministrativo potrebbe portare sulla stessa, appare pertanto quasi *“necessario”* procedere ad una più *“oggettiva”* lettura delle ordinanze di cui trattasi (v., *infra*, § III), dalla quale prendere le mosse per proporre alcune riflessioni *“a caldo”* sulle possibili conseguenze a legislazione vigente (v., *infra*, §§ IV e V.B).

III) Alcuni primi “punti fermi”: natura, portata ed oggetto delle ordinanze del TAR Lazio

Prendendo le mosse dai *“commenti”* riportati sopra, ed al fine di porre le basi per le riflessioni che si andranno ad esporre nel prosieguo sulla portata delle ordinanze del TAR e sugli *“scenari”* legati alla sospensione disposta, vanno posti alcuni *“punti fermi”*, ricavabili – come anticipato nel § II – dai principi e dalle norme del vigente codice del processo amministrativo.

1. Il primo, che seppure ovvio è bene rimarcare, è dato dalla natura dei provvedimenti giudiziari in esame, che sono delle *“ordinanze cautelari”*. Quindi, per loro stessa natura, *“interinali”*, ovvero aventi effetti

meramente “provvisori”, i quali sono “cedevoli” e perdurano fino alla decisione nel merito del ricorso (in tal caso sono rimossi in caso di rigetto o assorbiti dalla sentenza in caso di accoglimento) o fino alla loro riforma (nell’eventualità di accoglimento dell’appello cautelare).

Ciò è in linea con la “ratio” della tutela cautelare, che è quella di preservare la situazione presente all’epoca del ricorso “integra” fino alla sua definizione, evitando che nelle more i provvedimenti impugnati possano produrre effetti pregiudizievoli per la sfera giuridica dei ricorrenti, tali da non potere essere agevolmente rimossi con la sentenza che ne potrebbe disporre l’annullamento.

Quindi, non può dirsi, come pure risulta essere stato detto, che già ad oggi vi sia stato un pieno riconoscimento “*delle competenze esclusive*” dei professionisti nel settore delle PnD, ciò potendosi affermare – e sempre “in prima battuta” – solo nell’eventualità che il TAR accolga i ricorsi nel “merito”.

2. Il secondo “punto fermo”, anch’esso ovvio ma che pure è opportuno evidenziare, è dato dalla portata delle ordinanze, che non possono che avere effetti (sempre nel senso di cui si è detto poc’anzi) con riguardo all’oggetto dei due ricorsi, che qui risulta “comune”.

Nel caso di specie, tale oggetto è costituito dal Paragrafo 8.1. delle Linee Guida sui Ponti, e non da altro. Ciò emerge chiaramente, e senza che sia possibile avanzare alcun dubbio, dal contenuto delle stesse ordinanze cautelari, che richiamano tale disposizione sia nella parte di “premessa” (in cui si riporta l’elencazione degli atti impugnati), sia nella parte di “considerato” (in cui se ne analizza il contenuto). Ma, ancora, ciò dovrebbe – certamente - emergere anche dallo stesso testo dei ricorsi proposti, sempre per come desumibile da quanto precisato e riportato nei provvedimenti in esame.

Sulle conseguenze “pratiche” di tale fondamentale assunto si dirà meglio *infra* (v., §§ IV e V); per il momento, sembra potersi affermare che, a differenza di quanto sostenuto da qualcuno, la sospensione concerne solo il succitato Paragrafo 8.1, e che quindi non potrebbe mettersi in discussione, neppure in termini “interinali”, né le intere Linee Guida, né tutto il D.M. n. 578/2020, né la disciplina delle PnD, che – come è noto – riguarda non solo i “ponti”, ma, più in generale, tutte le “*strutture e costruzioni esistenti*”.

3. Terzo “punto fermo” che va posto, per esigenze di completezza di trattazione (in quanto ha ridotte implicazioni pratiche, almeno per quanto viene qui trattato), è dato dalla natura del c.d. giudizio cautelare, ovvero della valutazione che è stata operata dal Collegio ai fini di adottare (motivare) le ordinanze.

Tale esame, come viene riportato anche nelle stesse, e come precisato nello stesso codice di rito (art. 55), è “sommario”, nel senso che non implica una cognizione “piena” sulla questione, ma – appunto – una più “speditiva”, basata sullo stato degli atti e quindi volta a rilevare la mera “verosimiglianza” del diritto (il c.d. “*fumus boni iuris*”), nonché la sussistenza del pregiudizio grave ed irreparabile seguente agli effetti del provvedimento impugnato (il c.d. “*periculum in mora*”).

Difatti, e questo vale in generale, le ragioni di urgenza connesse alla richiesta cautelare (sospensione) dovrebbero essere sempre incompatibili con un approfondito studio della questione controversa, specie questa è – come nel nostro caso – complessa ed estremamente tecnica. In parole semplici, in tale prima fase ci si “accontenta” di una disamina “sommaria” (e quindi necessariamente sbilanciata sulla sussistenza del suddetto paventato “pericolo”), rinviando alla successiva fase di merito ogni più approfondita e necessaria valutazione (con riguardo, quindi, alla effettiva fondatezza del ricorso).

Ergo, non può dirsi neppure che le considerazioni – non a caso estremamente “sintetiche” – riportate nelle ordinanze possano fare intravedere già la decisione finale (nel senso della fondatezza e del

conseguente accoglimento dei ricorsi). Questo, lo si ripete, in considerazione non solo dei principi generali esposti sopra, ma anche dello specifico oggetto dei ricorsi, che involge questioni prettamente tecniche ed anche estremamente specifiche, tali da necessitare un più adeguato approfondimento da parte del Collegio. Tale approfondimento certamente verrà svolto, ma nella sede a ciò deputata, che, come detto più volte, è quella della decisione del merito (udienza del 15/12/2021).

1, 2, 3. In definitiva, a differenza di quanto emerge dai primissimi commenti apparsi sulle riviste *on-line* specializzate (che ad avviso di chi scrive appaiono ispirati più alla ricerca dello “*slogan*” ad effetto che non ad una rigorosa ed oggettiva lettura “giuridica”), la disamina del reale ed effettivo contenuto delle due ordinanze cautelari porta a ritenere che siano stati sospesi (solo) gli effetti e l’applicabilità del Paragrafo 8.1 delle Linee Guida sui Ponti, e ciò fino alla definizione del merito dei ricorsi, tutto il resto dovendosi semmai valutare alla luce della sentenza che verrà resa dal TAR Lazio.

IV) Conseguenze ed effetti “concreti” della disposta sospensione (sempre e rigorosamente “allo stato”); primo inquadramento e profili di criticità – Il “falso problema” dell’applicabilità del Paragrafo 1.8 delle Linee Guida sui Ponti (almeno fino al 1 luglio 2021)

Anche inquadrando la vicenda processuale nella cornice che si ritiene essere quella più corretta, ed occupandoci – per il momento – esclusivamente de “*le prove ed i controlli sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti di cui alla Circolare 03 dicembre 2019 n. 633/STC e s.m.i.*”, non può negarsi che l’inapplicabilità temporanea delle disposizioni succitate sia comunque un fatto rilevante. Questo, specie ragionando sul versante delle implicazioni pratiche che il “congelamento” di tale disciplina potrebbe portare, e quindi ponendoci nell’ottica degli enti gestori di tali importanti infrastrutture, chiamati ad affidare le delicatissime attività dei prelievi, delle prove e delle indagini.

A. Appare, difatti, evidente che già ad oggi gli enti non sarebbero tenuti a ricorrere ai Laboratori di cui alla Circolare n. 633/STC (citati dal Paragrafo 1.8, ma al pari di quelli disciplinati dalle Circolari n. 7617/STC e 7618/STC), risultando appunto sospesi gli effetti della norma che tanto va ad “imporre”, e quindi potendo, in tesi, rivolgersi ad una platea comunque diversa, e certamente “più ampia”.

Questa, secondo quanto è dato da intravedere dalle ordinanze del TAR (seppure con tutti i “limiti” segnalati al precedente § III), dovrebbe essere costituita dai “*soggetti legittimati a svolgere tali accertamenti*”, che andrebbero ad “aggiungersi” ai “nuovi” Laboratori, senza che possano da questi essere “sostituiti”, ovvero dai ricorrenti, quali liberi professionisti.

Se così fosse (ma, come si dirà a breve, così non dovrebbe comunque essere; v., § V, punto A; punto B, 1.2, spec. lett. b), ecco che l’intero settore del monitoraggio strutturale dei ponti, rispetto al quale la diagnostica costituisce adempimento preliminare ed imprescindibile, resterebbe *de facto* “sospeso” fino alla decisione dei ricorsi (quindi, e quanto meno, fino al 15 dicembre 2021).

Se non totalmente “bloccato”, il settore certamente resterebbe caratterizzato da una forte incertezza applicativa, nel senso che gli enti gestori, nel predisporre gli atti delle procedure di affidamento per le attività riconducibili alla diagnostica strutturale, non potrebbero richiamare semplicemente il Paragrafo 1.8 (la cui applicazione è stata sospesa dal TAR), e quindi ammettere alla partecipazione solo i Laboratori ex Circolare n. 633/STC, ma dovrebbero reperire altre e diverse indicazioni normative. Queste, però, e come si anticipa, non sembrano esserci, e non comunque per tale settore, ed in ogni caso non potrebbero

assicurare le medesime finalità generali poste dal punto 1 delle Linee Guida, poste a presidio della sicurezza e della pubblica incolumità.

Tali criticità, come vale evidenziare, si riscontrerebbero in un momento storico di grande favore e ricco di opportunità, caratterizzato da una forte ripresa delle attività di ispezione e verifica, resa possibile da una rinnovata coscienza della sicurezza (seguita, purtroppo, solo alla recente e drammatica vicenda del crollo ponte Morandi) e dalle dotazioni finanziarie che saranno disponibili a brevissimo (assegnate con finanziamenti nazionali, comunitari ed anche inserite nei piani di ripresa e di recupero in corso di discussione al Parlamento).

B. Nel successivo § V (spec., punto B), si andrà a trattare più diffusamente di tale questione, cercando di giungere a qualche prima conclusione, ma un rilievo va già anticipato, e consiste nella possibilità che si possa trattare, in realtà, di un “falso problema”, posto che il Paragrafo 1.8 comunque non può dirsi ad oggi applicabile e quindi cogente, dovendosi attendere che vengano riconosciute le prime autorizzazioni ministeriali ai “nuovi” Laboratori.

Difatti, e come è noto agli operatori del settore, il Ministero non procederà, fino a tutto il 31/06/2021, a rilasciare alcuna autorizzazione ai sensi della Circolare n. 633/STC, anche se già richiesta. Questo, in forza di quanto disposto dal Decreto del Presidente del CSLLPP del 17/12/2020, che ha prorogato a tale data il c.d. “*periodo transitorio*” previsto dall’articolo 16, ovvero, più correttamente, ha differito il termine ivi previsto del 03/12/2020 al 31/06/2021, precisando che solo decorrere da esso “*potranno essere rilasciate le autorizzazioni di cui alla presente Circolare*”.

Fino a tale data, pertanto, non potrebbe dirsi operante, ovvero “esistente”, alcun “Laboratorio” ai sensi della Circolare, o, meglio, dell’articolo 59, comma 2, lettera c-*bis*), del D.P.R. n. 380/2001.

Ciò posto, ecco che le indagini c.d. non distruttive, da svolgersi funzionalmente all’ispezione e/o al monitoraggio sui ponti e viadotti, in ogni caso non si sarebbero potute affidare ai c.d. Laboratori ex Circolare n. 633/STC, ovvero a soggetti diversi rispetto a quelli che già prima dell’introduzione della nuova complessiva disciplina in materia potevano ritenersi “*legittimati*” ad eseguirle (sulla fondamentale questione di chi debbano intendersi tali soggetti “*legittimati*”, sia *ante* che *post* sospensione disposta dal TAR Lazio, si tornerà a breve; v., § V, punto B).

Tale circostanza, come ci si permette di rilevare, poteva essere tenuta in conto anche dal TAR Lazio, in quanto incidente sul c.d. *periculum in mora* di cui si è detto prima (v., § III), potendosi da essa ricavare la mancanza del fondamentale requisito della “attualità” della lesione che sarebbe stata inferta (ai ricorrenti) dall’applicazione del suddetto Paragrafo 1.8, di fatto ancora “inefficace”.

V) Considerazioni “sparse” e “di prima lettura” sull’attuale stato dell’arte e sui possibili scenari futuri, alla luce del vigente quadro normativo e disciplinare del settore (e sempre in attesa della definizione del merito dei ricorsi), tra falsi miti, paradossi ed esigenze di certezza del diritto

La conclusione sopra riportata fornisce lo spunto per approfondire ulteriormente alcune fondamentali questioni poste dalle ordinanze, anche con riguardo alle possibili conseguenze del – seppure provvisorio – “vuoto normativo” che consegue dalla disposta sospensione degli effetti del Paragrafo 1.8.

A. Come accennato poc’anzi, i provvedimenti resi dal TAR sembrano dare per assodato che vi siano, al di là dei “*laboratori autorizzati*”, dei “*soggetti legittimati a svolgere*” le PnD (“*gli accertamenti*”), i quali

andrebbero quindi considerati dalla disciplina positiva *“in aggiunta”* agli stessi (e, come precisato dal TAR, *“non già in sostituzione degli stessi”*).

Tali soggetti sarebbero, ovviamente, i professionisti tecnici non *“strutturati”* secondo le forme del laboratorio ed ai sensi della Circolare n. 633/STC, rappresentati, a livello *“di categoria”*, dai ricorrenti, le cui competenze sarebbero state soggette a *“restrizione”* ad opera della normativa censurata (peraltro, e sempre come riportate nelle ordinanze *de quibus*, in difetto *“di motivazione e di istruttoria”*).

A.1. In realtà, prima del regime introdotto dalla modifica dell'art. 59 disposta dalla L. n. 55/2019, con l'introduzione della lett. 2-bis) del comma 2, le prove *in situ*, e quindi quelle sulle *“costruzioni esistenti”*, non erano normate affatto.

Anzi, e come si rammenterà, proprio quando si era provato ad introdurre una sorta di regolamentazione, a mezzo del Paragrafo 8.5.3 delle Norme Tecniche delle Costruzioni 2018 si sollevò una fortissima contestazione, sempre ad opera dei liberi professionisti, che, anche in quella occasione, proposero un ricorso al TAR Lazio (va evidenziato che alcuni di quei ricorrenti sono gli stessi che hanno impugnato le Linee Guida). Tale *“sollevazione”*, come è noto, portò il CSLLPP a chiarire, con una prima nota del 21/03/2018, prot. 3187, e con la successiva Circolare esplicativa delle NTC 2018 del 21/01/2019, n. 7, che tale disciplina faceva riferimento solo *“al prelievo dei campioni per le prove distruttive”* e che quindi nulla aveva a che vedere con le *“prove non distruttive”*, che restavano escluse dal perimetro di operatività dei laboratori autorizzati ai sensi della Circolare n. 7617/STC.

Nel primo dei succitati provvedimenti, peraltro, si faceva riferimento – proprio – alla prossima *“revisione”* del sistema di cui all'art. 59 del T.U.E. (che puntualmente arrivò di lì a poco, con la L. n. 55/2019), precisando, come si riporta testualmente, che *“In merito ai laboratori autorizzati, di cui al comma 2 del suddetto articolo 59 del DPR 380/01, questo Servizio, nelle more della revisione della Circolare sopracitata e dell'eventuale istituzione di uno specifico regime autorizzativo per il prelievo dei campioni sulle strutture, ritiene che la suddetta attività di prelievo possa, in questa fase di prima applicazione, essere effettuata dai Laboratori prove materiali autorizzati sulla base della Circolare 7617/STC, esplicitamente citata al §8.4.2 delle NTC 2018, senza necessità di ulteriori istanze da parte del Laboratorio e/o specifiche autorizzazioni da parte del STC”*.

A seguito della modifica dell'art. 59 del D.P.R. n. 380/2001, e come previsto dalla stessa Legge n. 55/2019, il CSLLPP è stato chiamato a dare attuazione al nuovo regime autorizzatorio, mediante l'adozione di *“specifici provvedimenti”*, e ciò scelse di fare, analogamente a quanto fatto per le precedenti autorizzazioni c.d. ex L. n. 1086/1971 (regolate dalle Circolari n. 7617/STC e n. 7618/STC del 8 settembre 2010), mediante una Circolare, la n. 633/STC, pubblicata il 03/12/2019.

Con tale provvedimento, come detto più volte, si è esteso il regime autorizzatorio anche all'effettuazione delle PnD, prescrivendo per i soggetti gestori dei requisiti certi (esperienza, certificazione, capacità, dotazione strumentale, sistema di qualità, ecc.), tali da assicurare la qualità, la terzietà e l'affidabilità delle prove svolte. Il tutto, al fine di assolvere alla fondamentale funzione di *“servizio di pubblica utilità”* ex art. 59 T.U.E., ovvero – richiamando quanto riportato nella Circolare – per conseguire il *“raggiungimento dell'obiettivo di avere opere sicure e di qualità”*, e, in funzione di ciò, per consentire al Tecnico esperto un'interpretazione dei risultati ottenuti che potesse essere realmente affidabile, in quanto basata a sua volta su dati attendibili ed oggettivi.

Tale sistema, come chiarito nelle stesse “premesse” della Circolare, ha consentito di dare “piena attuazione ai principi delle vigenti Norme Tecniche per le Costruzioni, oggi D.M. 17/01/2018, e della relativa circolare applicativa, per le quali la valutazione della sicurezza delle costruzioni non può che realizzarsi mediante un adeguato processo basato sulla conoscenza che deve riguardare, innanzitutto ma non solo, le caratteristiche fisiche e meccaniche dei materiali da costruzione. Al fine di garantire la massima credibilità ai parametri di progetto, non si può prescindere da un sistema di controllo e certificazione, al quale conferire valore di legge. Tale sistema di certificazione della conoscenza dei materiali e delle strutture finora pienamente attuato per le nuove costruzioni, come previsto dal disposto comunitario e dal Regolamento 305/2011 (UE), si completa così anche per i materiali da costruzione già impiegati sulle strutture e le costruzioni esistenti, dando attuazione ai principi di cui al Capitolo 8 delle vigenti Norme Tecniche per le Costruzioni”.

B. Da tale breve ricostruzione è possibile trarre alcune importanti spunti sul tema specifico che si sta affrontando, ovvero sulle reali conseguenze delle ordinanze *de quibus*, nonché sui possibili “scenari” seguenti alla perdurante sospensione degli effetti del Paragrafo 1.8 delle Linee Guida sui Ponti, evidenziando le “incongruenze” e le “criticità” che sembrano emergere (v., *infra*, punto 1).

Tali spunti consentono anche di affrontare, seppure “in punta dei piedi” e senza intenti censori, il merito della questione trattata dal TAR, alla luce di quel poco che può desumersi dal testo delle ordinanze stesse (rese, come va rammentato, sempre all’esito di una cognizione “sommatoria” e non “piena”) e senza potere considerare – ovviamente – il contenuto degli scritti delle parti (i ricorrenti e l’Avvocatura Generale dello Stato), e quindi con ogni scusabile limite e riserva (v., *infra*, punto 1.2, spec. lett. a, d, e; punto 2).

1. Va, anzitutto, approfondita la questione che sembra stagliarsi a monte delle decisioni assunte dal TAR, ma che risulta espressa in termini più chiari, e decisamente “enfatici”, dai primi commenti di cui si è dato conto al § II, e cioè quella dell’asserita “espropriazione” delle competenze dei liberi professionisti, a sua volta “gravida” di conseguenze concrete.

1.1. A tale scopo, appare opportuno prendere le mosse dallo scenario che già si può prospettare all’indomani della disposta sospensione, ed a quello che si potrebbe ipotizzare nell’ipotesi di accoglimento dei ricorsi, e quindi di definitivo annullamento del disposto del Paragrafo 1.8.

Come visto, e ciò vale per entrambe tali ipotesi (seppure sempre con il “limite temporale” segnalato *antea*, al § III, punto B), le prove PnD sui ponti non potrebbero essere – più – affidate ai Laboratori *ex art.* 59, comma 2, lett. *c-bis*), del D.P.R. n. 380/2001.

Si dovrebbe quindi “tornare indietro”, ovvero volgere lo sguardo al regime previgente, che, come visto (v., punto A.1), in realtà non c’è, in quanto la Circolare n. 633/STC costituisce la prima disciplina cogente *in subiecta materia*, che ha – appunto – colmato il vuoto normativo precedente alla “riforma” del 2019.

Così, in difetto di prescrizioni diverse, si finirebbe per dovere riesumare il Paragrafo 8.5.3 delle NTC 2018, che, sempre come rilevato poc’anzi (v., punto A.1), secondo la prima interpretazione che ne era stata data riservava l’effettuazione dei prelievi e delle PnD addirittura ai laboratori *ex* Circolare n. 7617/STC del 08/09/2010, e secondo quella successiva, e diversa, del Ministero, non attribuiva alcuna esclusiva in capo a questi ultimi per le PnD, che si sarebbero dovute normare a parte (come poi veniva fatto, appunto, dalla L. n. 55/2019).

In definitiva, si dovrebbe affrontare la questione, e solo per le indagini sui ponti, senza potere fare riferimento ad una regolamentazione cogente (che resterebbe applicabile per le indagini sulle altre costruzioni esistenti, come si dirà a breve; v., punto 1.2, lett. a).

1.2. Questo “scenario”, affatto peregrino, porterebbe ad alcuni evidentissimi “paradossi”, che sembrano potere costituire anche un vistoso limite all’effettiva fondatezza dei ricorsi.

a) Il primo, e più importante, è che si creerebbe una sorta di regime differenziato tra le PnD da effettuare su tutte le “*costruzioni esistenti*” (che resterebbero di competenza dei laboratori ex Circolare 633/STC) e sui “*ponti*”, che pure rientrano nella generale categoria delle prime (e che non si saprebbe da chi potrebbero essere effettuate). Tale differenziazione non sarebbe supportata da alcuna logica giuridica e neppure “tecnica”, se si pensa a quanto sia più complessa e delicata, anche in termini di interesse pubblico ovvero di conseguenze legate a possibili fenomeni di degrado, la verifica strutturale di una grande infrastruttura viaria rispetto, ad esempio, a quella di un edificio.

b) Il secondo paradosso, che sembra andare in danno degli stessi proponenti i due ricorsi al TAR Lazio, è dato dal fatto che tornando al regime di cui alle NTC 2018, o comunque a quello *ante* riforma del 2019 (in cui – come visto – i singoli professionisti non potevano essere considerati come “*soggetti già legittimati*”), non solo non vi sarebbe alcuna “garanzia” che questi possano avere affidata l’effettuazione delle PnD sui ponti, ma, al contrario, vi potrebbe essere la certezza che tale attività possa essere richiesta, legittimamente, solo ai “vecchi” laboratori (ovvero a quelli già autorizzati ai sensi delle Circolari del 2010). In tal senso, l’inciso riportato nelle due ordinanze, secondo il quale i professionisti dovrebbero essere considerati quali “*soggetti legittimati*” “*in aggiunta*” rispetto ai laboratori (o, meglio, questi ultimi sarebbero quelli che dovrebbero “aggiungersi” ai primi), non sembra trovare rispondenza nel quadro normativo vigente, ed in quello prospettabile, per tutto quanto riferito (v., *antea*, punto A.1).

c) Tale ultimo rilievo sembra portare ad un’ulteriore conseguenza paradossale, che è data dal fatto che l’eventuale annullamento del Paragrafo 1.8 non assicurerebbe migliori condizioni di concorrenza nel mercato a favore dei tecnici non strutturati in laboratorio, e quindi non farebbe venire meno la “*restrizione*” di cui parlano le ordinanze del TAR, ma solo potrebbe spostare l’asse “monopolistico” dai laboratori ex Circolare n. 633/STC a quelli ex Circolare n. 7617/STC.

d) D’altro canto, tale asserita privativa non sembra comunque sussistere, tenuto conto che le PnD, a differenza di quanto si potrebbe ricavare dalla pur sintetica motivazione dei provvedimenti di sospensione in esame, non sono affatto precluse ai tecnici liberi professionisti, e questo neppure in forza del nuovo regime introdotto nel 2019.

Difatti, questo si è limitato a disciplinare la “certificazione” delle prove, ma non la “effettuazione” delle stesse, non vietando al singolo professionista di predisporle ed eseguirle, anche emettendo all’esito un “rapporto di prova o una relazione tecnica” (su tale importante distinguo si permette di rinviare ai contributi pubblicati su questa Rivista, a firma anche dello scrivente, “*Diagnostica sulle strutture esistenti...ovvero di cosa parliamo quando parliamo di sperimentazione e certificazione - 12/09/2019*” e “*Prove e controlli sui materiali da costruzione su strutture nuove e costruzioni esistenti - 26/02/2021*”).

In altri termini, le PnD possono essere eseguite sia dai laboratori ex Circolare n. 633/STC che dai liberi professionisti (di fatto anche se sforniti di certificazione della competenza rilasciata dagli Organismi accreditati da ACCREDIA ai sensi delle norme UNI/PdR 56:2019 ed UNI EN ISO 9712:2012, ed anche ove

privi di strumentazioni adeguate e soggette a verifica di taratura, come previsto dalla Circolare), ma solo i primi possono rilasciare dei “certificati di prova” (v., art. 9 della Circolare).

Tale scelta è perfettamente coerente con le finalità che il Legislatore ha inteso raggiungere con la nuova disciplina, e di cui si è dato conto *antea*, e non a caso è stata ritenuta applicabile alla diagnostica sulle grandi infrastrutture (vedi il richiamo al concetto di “certificazione” operato dal Paragrafo 1.8 delle Linee Guida), che più di tutte va improntata a certezza e terzietà dei dati, da qui rendendo indispensabile un adeguato livello di conoscenza dei tecnici addetti, con correlata assunzione di responsabilità.

e) Ciò porta a fare emergere un ulteriore paradosso, dato dal fatto che non solo i liberi professionisti possono tranquillamente continuare ad operare nel settore delle PnD, anche nel campo infrastrutturale, ma che la stessa Circolare consente anche agli stessi, laddove ad esempio già costituiti in una società di ingegneria, di richiedere l’autorizzazione ministeriale (v., nota 1 all’art. 1.2, che richiama il Parere della Prima Sezione del Consiglio superiore dei LL.PP. emesso nell’adunanza del 25/01/2018).

f) Peraltro, non può escludersi che le Stazioni Appaltanti che volessero procedere all’affidamento dei servizi di diagnostica nel prossimo futuro, al di là della mancata considerazione dei “nuovi” Laboratori (per effetto della sospensiva accordata) e di quelli “vecchi” (a fronte della mancanza di volontà e/o della impossibilità verso il “ritorno al passato”, di cui si è riferito poc’anzi), e stante proprio la temporanea assenza di una normativa cogente, possano comunque richiedere, ai fini delle procedure selettive, requisiti di strutturazione, di competenza, di esperienza e di certificazione del tutto simili – per non dire identici – a quelli indicati dalla Circolare n. 633/STC, facendo così rientrare dalla finestra ciò che è uscito dalla porta.

In tale ipotesi, non tutti i liberi professionisti potrebbero comunque partecipare alle gare, e lo potrebbero fare solo quelli che, di fatto, avrebbero potuto costituire un laboratorio *ex art.* 59, co. 2, lett. *c-bis*) o quanto meno fare parte dell’organico dello stesso, quali Direttori o Sperimentatori.

Anche tale effetto sarebbe di per sé paradossale, in quanto l’eventuale annullamento del Paragrafo 1.8 potrebbe non portare alcun beneficio alla categoria “rappresentata” dai ricorrenti, o comunque ad una gran parte della stessa.

2. Considerando quanto sopra esposto, sembra possibile operare un’ultima riflessione di sintesi, piuttosto di carattere logico-sistematico, che riguarda la “validità” della scelta operata nelle Linee Guida, e, di riflesso, il ragionamento condotto dal TAR, sempre per come desumibile da quel “poco” che risulta riportato nelle ordinanze cautelari.

Alla luce del quadro normativo vigente (e di cui si è dato brevemente conto *antea*, al punto A.1), sembra innegabile che il settore delle PnD, per effetto della combinata azione della riforma dell’art. 59 e della disciplina dei “nuovi Laboratori” fissata nella Circolare 633/STC, vada ritenuto di appannaggio esclusivo di tali nuovi soggetti. Questo, sempre come precisato dalla Circolare, analogamente a quanto previsto in favore dei “vecchi Laboratori per i “settori già precedentemente attivi inerenti i laboratori per l’effettuazione: - delle prove sui materiali da costruzione; - delle prove su terre e rocce”.

Ciò posto, sembra logico che ogni successivo provvedimento, sia esso normativo o regolamentare, o anche diverso (come, appunto, Linee Guida, *Best Practice*, Atti di indirizzo, Circolari esplicative, ecc.), qualora si debba occupare di “prove sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti”, e quindi sostanzialmente di Prove non Distruttive, non potrebbe che richiamare tale disciplina, e quindi limitarsi a

rinvia, in quanto ai soggetti "legittimati" alla loro esecuzione, a quelli autorizzati – o, meglio, da autorizzare (v., *antea*, § IV, punto B) – ai sensi della Circolare n. 633/STC.

Ciò vale, ovviamente, anche per le Linee Guida su Ponti e per il successivo D.M. n. 578/2020 che le ha formalmente adottate, il cui Paragrafo 1.8, quindi, sembra avere correttamente "riservato" tali indagini "ai Laboratori di cui all'art. 59, comma 2, lett. c-bis del D.P.R. 380/2001", da ciò dovendo restare immune da ogni possibile censura e/o contestazione.

In altri termini, la "restrizione" di cui si dà conto nelle ordinanze non è riconducibile alle Linee Guida, ed al Paragrafo 1.8 di esse che è stato impugnato, ma, semmai, alla Circolare n. 633/STC, e, ancora più propriamente, alla stessa L. n. 55/2019 che ha modificato l'art. 59 del D.P.R. n. 380/2001.

Tale ragionamento, che, lo si ripete, appare logico, e che – a quanto si evince dal testo delle ordinanze – era stato riportato anche nella difese prodotte dall'Avvocatura di Stato in giudizio, non sembra essere stato condiviso dal Giudice Amministrativo, che ha rilevato che la "previsione" di cui al "par. 1.8 delle impugate Linee Guida...non appare "mera e necessaria applicazione del modificato testo dell'articolo 59 del DPR 380/01 " il cui testo, invece, si limita a prevedere che "il Ministero delle infrastrutture e trasporti può autorizzare, con proprio decreto, ai sensi del presente capo, altri laboratori ad effettuare:...prove su materiali da costruzione e su strutture e costruzioni esistenti".

VI) Brevissime riflessioni conclusive ed "auspici"

Alla luce delle considerazioni svolte (certamente "a caldo", e come tali criticabili, meritevoli di ogni possibile appunto e comunque necessitanti di maggiori approfondimenti), viste le segnalate criticità e le problematiche applicative, e posta la complessiva coerenza e la logica della vigente disciplina tecnico-normativa, si deve auspicare che il complessivo sistema della diagnostica *in situ*, che ha raggiunto tanto faticosamente un proprio equilibrio, possa resistere ai "colpi nemici", e quindi trovare l'opportuna conferma nella sede giudiziale adita.

Certo è che le argomentazioni cui hanno fatto ricorso i ricorrenti – per quanto poco può intuirsi (ma tanto immaginarsi) dalla sola lettura delle ordinanze – saranno munite di una loro solida logica, oltre che essere suggestive e, per alcuni versi, anche persuasive, e senz'altro saranno state anche bene argomentate e quindi egregiamente portate all'attenzione del Giudice Amministrativo. Ma, come si ritiene, e come si auspica, per quanto bene esposte le stesse non dovrebbero essere considerate così forti da riuscire a minare il quadro normativo vigente, e comunque non a tal punto da fare prevalere meri interessi "corporativistici" sul concreto rischio che si possa tornare alla totale deregolamentazione del settore ed all'assenza di ogni presidio di controllo, in un campo così importante come è quello del monitoraggio e della verifica della sicurezza dei ponti.