

Modena, lì 31 Luglio 2015

Prot.n.494//2015

Spett.le
Unione delle Terre D'Argine
Struttura tecnica per la sismica,
Via Peruzzi, 2
41012 Carpi (MO)

e p.c.
Consiglio Nazionale Degli Ingegneri
Via IV Novembre, 114
00187 Roma (RM)

Oggetto: Richiesta di parere prot. 494 del 04/06/2015 in merito alle competenze tecniche fra Ingegneri Architetti e Geometri.

Spett.le Unione Delle Terre D'Argine,
letta la Vostra richiesta in data 28/05/2015; visto il disposto dell'art. 37, R.D. 25 ottobre 1925 n. 2537, si trasmette il seguente parere.

Da tempo il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Ingegneri nonché la magistratura di legittimità, sia amministrativa che civile, hanno affrontato e risolto la questione da Voi sottoposta all'attenzione del Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Modena, fugando ogni dubbio in merito alle competenze riservate agli Ingegneri rispetto a quelle riservate ad altri professionisti iscritti ai Collegi.

E' opportuno anzitutto, ripercorrere la normativa di riferimento che regola la materia in questione, onde fugare le apparenti difficoltà interpretative.

Le norme che individuano la competenza degli ingegneri nella progettazione degli immobili in realizzati cemento armato, e sulla quale, ovviamente, non sussistono, dubbi interpretativi, sono costituite dall'art. 2, L. n.1086 del 05/11/1971 a mente del quale: *"La costruzione delle opere di cui all'articolo 1 deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritti nel relativo albo, nei limiti delle rispettive competenze. L'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritto nel relativo albo, nei limiti delle rispettive competenze. Per le opere eseguite per conto dello Stato, non e' necessaria l'iscrizione all'albo del progettista, del direttore dei lavori e del collaudatore di cui al successivo articolo 7, se questi siano ingegneri o architetti dello Stato.*

Trova inoltre applicazione l'art. 93 del D.P.R. 06 giugno 2001 n. 380 a mente del quale: *Nelle zone sismiche di cui all'articolo 83 della presente legge, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, e' tenuto a darne preavviso scritto, allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, indicando il proprio domicilio il nome e la residenza del progettista del direttore dei lavori e dell'appaltatore.*

Alla domanda deve essere unito il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori [...], il quale riprende, con modifiche, il testo dell'art. 17 1° comma della L. n. 64 del 02/02/1974 il quale dispone: "Nelle zone sismiche di cui all'articolo 3 della presente legge, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, e' tenuto a darne preavviso scritto, notificato a mezzo del messo comunale o mediante lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, contemporaneamente, al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti, indicando il proprio domicilio, il nome e la residenza del progettista, del direttore dei lavori e dell'appaltatore. Alla domanda deve essere unito il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori [...]."

Le norme citate elencano fra i soggetti legittimati a realizzare opere in cemento armato, i geometri e i periti industriali, ma non indicano i limiti entro i quali questi ultimi possono operare. Alla data di emanazione delle due norme sopra indicate, tuttavia trovavano applicazione due testi normativi: la L. 16/11/1939 n. 2229, la quale all'art. 1 prevedeva: *Ogni opera di conglomerato cementizio semplice od armato, la cui stabilità possa comunque interessare l'incolumità delle persone, deve essere costruita in base ad un progetto esecutivo firmato da un ingegnere, ovvero da un architetto iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive attribuzioni, ai sensi della legge 24 giugno 1923, n. 1395, e del R. decreto 23 ottobre 1925, n. 2537, sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto e delle successive modificazioni.*

Tale norma ha introdotto il regime generale di competenza esclusiva di Ingegneri ed Architetti nella progettazione di opere in conglomerato cementizio.

Assume rilievo, tuttavia, anche l'art. 16 R.D. 11/02/1929 n. 274, il quale prevede, alle lettere l ed m) che: *" L'oggetto ed i limiti dell'esercizio professionale di geometra sono regolati come segue:[...] ") progetto, direzione, sorveglianza e liquidazione di costruzioni rurali e di edifici per uso d'industrie agricole, di limitata importanza, di struttura ordinaria, comprese piccole costruzioni accessorie in cemento armato, che non richiedono particolari operazioni di calcolo e per la loro destinazione non possono comunque implicare pericolo per la incolumità delle persone [...];*

La norma indicata ha natura eccezionale poiché introduce una deroga, rispetto al regime ordinario, in materia di competenza dei geometri nella realizzazione di opere in cemento armato, prevedendo, tuttavia, limitazioni rigorose individuabili attraverso i criteri oggettivi:

- 1) deve trattarsi di piccole costruzioni;
- 2) esse devono avere natura accessoria (e non principale) rispetto a costruzioni rurali e di edifici per uso d'industrie agricole di limitata;
- 3) non devono richiedere particolari operazioni di calcolo;
- 4) devono avere una destinazione tale da non implicare pericolo per l'incolumità delle persone (a tale riguardo è senz'altro da escludere una destinazione che comporti la presenza costante di persone all'interno di esse).

La lettura della norma, consente di concludere che i predetti requisiti, non sono fra loro alternativi, ma devono sussistere congiuntamente, sicché è consentita la realizzazione di un'opera in cemento armato da parte di un geometra, solo ove essa presenti contemporaneamente tutti i requisiti sopraindicati.

La L. 2 marzo 1949, n. 144, recante la tariffa professionale dei geometri, conferma quanto affermato, poiché gli artt. 55 e ss. del medesimo testo normativo, non menzionano mai la realizzazione di opere con strutture in cemento armato, ricomprese fra quelle che possono essere svolte dai geometri, o che danno loro diritto al percepimento di un compenso.

E' quindi esclusa la competenza dei geometri, laddove la progettazione riguarda immobili principali o costruzioni che non siano definibili come piccole, o abitazioni che richiedono particolari operazioni di calcolo per la loro destinazione.

Posto che la lettera "l" introduce un'eccezione al regime ordinario, ne deriva che non è suscettibile di applicazione analogica, ciò ai sensi dell'art. 14 disp att. c.c.

Nemmeno lettera m) dell'art. 16 R.D. 11/02/1929 n. 274, consente, ai geometri la redazione di progetti, la direzione e vigilanza di opere in cemento armato. Tale norma infatti dispone: "m) *progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili [...]*" senza tuttavia indicare alcun riferimento al cemento armato.

Il concetto di "modesta costruzione civile", rileva al fine di individuare l'entità e la dimensione dell'opera che può essere realizzata da un geometra ma non consente che essa possa essere realizzata in cemento armato. Il legislatore, infatti, non ha disposto alcuna deroga rispetto al regime ordinario, analogamente a quanto è avvenuto in relazione alla lettera "l".

In tal senso si è pronunciata la Suprema Corte di Cassazione che ha confermato, quanto sopra affermato, precisando che: " *I limiti posti dall'art. 16, lett. m, r.d. 11 febbraio 1929 n. 274 alla competenza professionale dei geometri rispondono ad una scelta inequivoca del legislatore, dettata da evidenti ragioni di pubblico interesse, che lascia all'interprete ristretti margini di discrezionalità, attinenti alla valutazione dei requisiti della modestia della costruzione, della non necessità di complesse operazioni di calcolo e dell'assenza di implicazioni per la pubblica incolumità, indicando invece un preciso requisito, ovverosia la natura di annesso agricolo dei manufatti, per le opere eccezionalmente progettabili dai predetti tecnici anche nei casi di impiego di cemento armato. È pertanto esclusa la possibilità di un'interpretazione estensiva o «evolutiva» di tale disposizione, che, in quanto norma eccezionale, non si presta ad applicazione analogica, non potendosi pervenire ad una diversa conclusione neppure in virtù delle norme - art. 2 l. 5 novembre 1971 n. 1086 e art. 17 l. 2 febbraio 1974 n. 64 - che disciplinano le costruzioni in cemento armato e quelle in zone sismiche, in quanto le stesse richiamano i limiti delle competenze professionali stabiliti per i geometri dalla vigente normativa professionale" (Cass. Civ. Sez. II, 07/09/2009 n. 19292.*

Dunque il geometra può progettare e dirigere i lavori di una costruzione in cemento armato, essa, tuttavia, deve presentare, congiuntamente, tutti i caratteri sopra elencati ai numeri 1, 2 3 e 4, e comunque non può consistere in una costruzione civile, né modesta, né di altra entità.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha avuto occasione di affrontare più volte, il tema in discussione, mediante la pubblicazione di circolari a commento di massime giurisprudenziali e articolati pareri legali (reperibili sul sito del Consiglio Nazionale degli Ingegneri www.tuttoingegnere.it).

Si indicano a tale riguardo:

Comunicaz. C.N.I. in data 16/07/2015 U.nd/4558/2015; Circ. CNI n. 399 del 21/07/2014; Circ. CNI n. 526 del 24/04/2014; irc. CNI n. 221 del 14/05/2013; Circ. CNI n. 145 del 15/11/2012; Circ. CNI n. 461 del 19/10/2011 24/04/2012; Circ. CNI 417 13/04/2011; Circ. CNI n. 361 del 10/09/2010; Circ. CNI n. 277 del 04/11/2009; Circ. CNI n.297 del 20/01/2010; Circ. CNI n. 503 del 05/04/2006; Circ. CNI n. 73 del 02/04/2006;

Tutte le circolari menzionate, ribadiscono i principi sopra illustrati sviluppando argomentazioni ben più approfondite.

Si evidenzia, inoltre che nel 2001 e nel 2010, vennero predisposti due differenti disegni di legge, finalizzati a estendere le competenze professionali di geometri e periti industriali in riferimento alla realizzazione di opere in cemento armato, introducendo un criterio basato sui limiti di cubatura degli immobili. Entrambe le proposte richiamate, tuttavia, non ebbero alcun seguito, sicché si è mantenuta la disciplina attualmente in vigore.

Ultimamente ha avuto una certa risonanza la sentenza del TAR del Veneto n. 1312 del 20/11/2013, che ha respinto il Ricorso dell'Ordine degli Ingegneri di Verona proposto avverso una delibera emessa dal Comune di Torri del Benaco. L'ente comunale, infatti, aveva deliberato di diffondere presso i propri tecnici direttive non vincolanti, con le quali si faceva rientrare nella competenza dei geometri la progettazione e la direzione lavori di modeste costruzioni, quantificando tale limite in almeno mc. 1500.

Le motivazioni rese dal Tribunale Amministrativo del Veneto possono essere sintetizzate in due argomentazioni principali: trattandosi di direttive non vincolanti, la delibera del Comune Torri del Benaco non era affetta da nullità; secondariamente con l'abrogazione della L. 16/11/1939 n.2229, avvenuta per ragioni di semplificazione con D.L. 13/12/2010 n. 212, sarebbe venuta meno l'esclusività della competenza di ingegneri ed architetti in materia di cemento armato.

Con sentenza n. 883, emessa dal Consiglio di Stato in data 23 febbraio 2015, tuttavia, la sentenza emessa dal T.A.R. del Veneto n. 1312 del 20/11/2013 è stata integralmente riformata.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha statuito che la delibera del Comune di Torri del Benaco era basata sul presupposto erroneo che "...nel quadro normativo vigente nessun provvedimento normativo espresso riserva in favore degli ingegneri ed architetti iscritti nei rispettivi albi professionali la progettazione di costruzioni civili con strutture di cemento armato...".

Al contrario, il Consiglio di Stato ha confermato integralmente i principi espressi in questo parere, ossia che la disciplina normativa attualmente vigente (costituita dall'art. 2, L. n.1086 del 05/11/1971 e dall'art. 1° comma della L. n. 64 del 02/02/1974) conferma l'esclusività della competenza di Ingegneri ed architetti nella realizzazione delle opere in cemento armato con la sola eccezione di quelle di cui al richiamato l'art. 16 R.D. 11/02/1929 n. 274 lett. I), ritenendo, pertanto, irrilevante l'abrogazione della L. 16/11/1939 n. 2229.

Il Consiglio di Stato (riprendendo consolidate pronunce della Corte Costituzionale), ha ribadito, inoltre, che secondo l'art. 117 comma 3 della Costituzione, la materia della professioni rientra nell'ambito della legislazione concorrente tra Stato e Regioni, laddove lo Stato si è riservata l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti, mentre alle regioni è stata concessa la facoltà di disciplinare quei soli aspetti che presentano uno specifico collegamento territoriale. In ogni caso, il Giudice amministrativo di secondo grado, ha confermato che nessun potere normativo, neppure a livello regolamentare, è rinvenibile in capo ai comuni.

Le conclusioni tratte dal Consiglio di Stato nella citata sentenza, trovano conferma, peraltro, in tutte le più recenti pronunce giurisprudenziali della Corte di Cassazione.

In realtà sin dal 2004 la Corte di Cassazione aveva stabilito che: *"Con riferimento alle competenze dei geometri in materia di progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili, l'art. 16 r.d. 11 febbraio 1929 n. 274, nel prevedere che i geometri non possono redigere progetti di costruzioni che comportino l'impiego di conglomerati cementizi, semplici o armati, in strutture statiche portanti, si riferisce sia i progetti di massima che a quelli esecutivi, mentre*

nessun riscontro nella legge ha la categoria del progetto architettonico". (Cass. Civ. sez. II, 05/11/2004, n. 21185; in senso conforme Cass. Civ. 2 dicembre 1994 n. 10358).

Il principio sopra richiamato è stato recentemente confermato anche dalla Corte di Cassazione, la quale ha affermato che: " *Le esigenze perseguite dalla normativa professionale dei geometri e periti dell'edilizia comportano l'incompetenza dei medesimi anche nella redazione di "progetti di massima" riguardanti, fuori delle ipotesi eccezionalmente consentite, opere richiedenti l'impiego di cemento armato, posto che il progetto esecutivo successivo, non può che conformarsi a quello "di massima" redatto da tecnico non abilitato*", precisando che " *Ai tecnici solo diplomati, geometri e periti dell'edilizia, sono consentiti, ai sensi dell'art. 16, lett. m), r.d. n. 274 del 1929, la progettazione, la direzione e la vigilanza di modeste costruzioni civili, con esclusione in ogni caso di opere prevedenti l'impiego di strutture in cemento armato, a meno che non si tratti di piccoli manufatti accessori, nell'ambito di fabbricati agricoli o destinati alle industrie agricole, ed a condizione che non richiedano particolari operazioni di calcolo ed, infine, che per la loro destinazione non comportino pericolo per l'incolumità pubblica*". (Cass. Civ. Sez. II, in data 07/09/2009).

Parimenti il CNI ha evidenziato che, sebbene nella prassi si distingue in progetto di massima, esecutivo, architettonico ecc., esso deve considerarsi comunque unitario, pur tenuto conto delle sue differenti articolazioni, e deve pertanto essere firmato da professionisti dotati di omogenea competenza. Con parere del proprio ufficio studi, allegato a Circ. CNI n. 277 del 04/11/2009, ed ulteriore parere allegato a Circ. CNI n.297 del 20/01/2010, il CNI ha precisato che tale caratteristica di unitarietà discende da due differenti esigenze: la prima è volta a tutelare l'omogeneità della prestazione, anche ove venga resa da differenti soggetti, i quali devono essere tutti giuridicamente competenti; secondariamente il principio di tutela della pubblica incolumità, comporta una ragione di pubblico interesse, e richiede, pertanto, che la progettazione garantisca la richiamata tutela, in ogni fase della progettazione di un edificio.

L'ente in indirizzo, pertanto, dovrà considerare che, seppure vi è la partecipazione di un tecnico diplomato alla redazione di un progetto dell'opera in cemento armato, ogni fase della pratica edilizia deve essere comunque assoggettata al controllo ed alla verifica del tecnico competente secondo quanto sopra esposto.

L'approvazione di un progetto in tutto o in parte redatto da un tecnico giuridicamente incompetente, infatti, potrebbe provocare un pericolo per la pubblica incolumità, ed implicare l'insorgere di responsabilità in capo al soggetto o all'ente che ha consentito o favorito la realizzazione dell'opera relativa.

A disposizione per eventuali chiarimenti, si porgono cordiali saluti.

Il Presidente
Ing. Augusto Gambuzzi

