

Avv. Marco Antonucci

Roma, 17 settembre 2015

Spett.le
Consiglio Nazionale
Architetti, Pianificatori
Paesaggisti e Conservatori
presso il Ministero della Giustizia
Via di S. Maria dell'Anima, 10
00186 Roma

alla c.a. del Presidente, Arch. Leopoldo Freyrie

Oggetto: competenze professionali dei geometri in ambito strutturale - Parere del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4.9.2015

A seguito del Parere del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4.9.2015, è stato richiesto un chiarimento in merito alla tematica segnalata dal Consiglio di Stato e contenuta nel parere in oggetto.

* * *

1. Occorre innanzitutto premettere che il parere della Sezione Seconda del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4 settembre 2015 ha avuto origine da una espressa richiesta di parere della Regione Toscana, formulata in data 7.8.2012 al Consiglio di Stato in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative degli uffici tecnici regionali.

In base a quanto stabilito dall'Adunanza Generale del Consiglio di Stato nel parere 24 aprile 1980 n. 30, spetta al Consiglio di Stato specifica funzione di consulenza giuridica amministrativa svolta da un organo inserito nell'ordinamento (il Consiglio di Stato è individuato, per tali finalità, nell'art. 100 della Costituzione).

Nel parere del 1980 si è riconosciuta l'esigenza di assicurare alle Regioni la possibilità di avvalersi degli organi dello Stato cui spetta istituzionalmente la funzione consultiva, "*intesa come funzione di ausilio tecnico-giuridico indispensabile per indirizzare nell'alveo della legittimità e della buona amministrazione l'attività di amministrazione attiva*".

Tale attività consultiva, che si ricollega alle origini storiche dell'istituto, costituisce un "ausilio" per la formazione di atti e provvedimenti, fornendo un contributo consultivo per l'esercizio dell'azione pubblica.

Avv. Marco Antonucci

A differenza della giurisprudenza ad oggi emanata in materia, il parere del Consiglio di Stato acquisisce pertanto diversa valenza, tesa a interpretare aspetti di contenuto tecnico giuridico, non essendo teso a dirimere una specifica controversia, come avviene per tutti i casi in cui viene adita l'autorità giudiziaria, ma essendo finalizzato a fornire un parere dotato di autorevolezza, a fronte dell'organismo emanante.

* * *

2. Ciò premesso, la Regione Toscana ha fornito al Consiglio di Stato una interpretazione sulla competenza dei geometri per le civili costruzioni che comportino la realizzazione di strutture in cemento armato, ripercorrendo recente giurisprudenza e rappresentando, in particolare che:

- il D.Lgs. 212/2010 ha abrogato il RD 2229/1939 che affermava, per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio, la sottoscrizione del progetto esecutivo da un ingegnere o da un architetto e, a seguito di tale abrogazione, si porrebbe il problema della permanenza delle competenze in tale materia anche per i geometri;

- l'esame di Stato per l'iscrizione all'albo dei Geometri ha previsto, per più annualità, che il cemento armato sia stato menzionato nelle prove, e ciò presupporrebbe che tale struttura possa essere legittimamente progettata dai geometri.

Sempre secondo la Regione Toscana, poi, sussisterebbe la competenza per i geometri anche per progetto, DL e vigilanza di modeste costruzioni civili anche in zona sismica.

* * *

3. Il Consiglio di Stato, nel parere, riepiloga le norme che disciplinano le competenze della professione di geometra, quelle riguardanti le costruzioni che utilizzano il conglomerato cementizio e quelle che disciplinano specificamente le opere da realizzare nelle zone sismiche.

Dopodiché evidenzia che, in seguito all'abrogazione dell'art. 1 R.D. 16 novembre 1939, n. 2229¹ (con il D.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212), per quanto riguarda le opere in cemento armato normale o precompresso e di quelle a struttura metallica, *“ci si debba riferire alla normativa riguardante gli ordini professionali: id est, nel caso in esame, alla specifica normativa contenuta nell'art. 16 R.D. n. 274 del 1929”*.

¹ “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 L. 24 giugno 1923, n. 1395, e del R.D. 23 ottobre 1925, n. 2537, sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto e delle successive modificazioni”

Avv. Marco Antonucci

Ma, secondo il Consiglio di Stato, questa disposizione si giustificava in presenza della regola generale, oggi abrogata, dell'art. 1 R.D. n. 2229 del 1939, che prima era idonea a porre un limite a quanto disposto dalla lett. m) dell'art. 16 R.D. n. 274 del 1929, per la quale oggetto e limiti dell'esercizio professionale del geometra sono costituiti da "progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili".

E secondo il Consiglio di Stato, una volta abrogata la regola generale, "*le modeste costruzioni civili potrebbero essere, in ipotesi tutta da dimostrare, progettate dai geometri, anche se implicanti strutture in cemento armato normale o precompresso, mentre per le costruzioni rurali e per gli edifici di uso industriale agricolo - certamente implicanti una ridotta frequentazione da parte di persone - i geometri potrebbero progettare solo "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".* Ciò che era un'eccezione nel senso dell'ampliamento delle funzioni dei geometri, diverrebbe, oggi, un'eccezione in senso riduttivo delle funzioni stesse, al di fuori di ogni ragionevolezza in relazione alla tutela della pubblica incolumità".

* * *

4. Secondo il Consiglio di Stato, non regge l'interpretazione che non sussistano più limiti alla possibilità che i geometri siano responsabili dei progetti, purché si tratti di modeste costruzioni civili, "*perché trascura quanto disposto dalla lett. l) dell'art. 16 R.D. n. 274 del 1929*" e perché "*non considera che quanto disposto dagli artt. 1 e 2 L. 5 novembre 1971, n. 1086, e 17 l. 2 febbraio 1974, n. 64 faceva riferimento ad un consolidato sistema di competenze, che escludeva i geometri dalla progettazione di opere in cemento*".

Sempre secondo il Consiglio di Stato, deve comunque considerarsi l'avvenuta abrogazione dell'art. 1 R.D. 16 novembre 1939, n. 2229 e la riserva in favore degli architetti ed ingegneri della progettazione ed esecuzione di "ogni opera di conglomerato cementizio, semplice o armato, la cui stabilità possa comunque interessare l'incolumità delle persone".

Il Consiglio di Stato, di conseguenza, individua "un principio regolatore, che deve sovrintendere all'esercizio delle competenze dei vari ordini professionali", da applicare "*nel delineare la linea di demarcazione tra le competenze di ingegneri ed architetti, da un lato, e quelle di geometri o periti industriali, dall'altro*". Tale principio, secondo i Giudici, è "*ispirato al pubblico e preminente interesse rivolto alla tutela della pubblica incolumità*", codificato nell'art.

Avv. Marco Antonucci

64, co. 1, d.P.R. n. 380 del 2001 (e già prima nell'art. 1, co. 4, l. n. 1086 del 1971) e del quale l'art. 16, lett. l), R.D. n. 274 del 1929 faceva puntuale applicazione.

Viene poi mossa la considerazione che le tariffe professionali ora abrogate prevedevano che *“per le costruzioni antisismiche a più di un piano l'ossatura in cemento armato non possa essere progettata da geometri”*, e, di conseguenza, *“la lett. l) dell'art. 16 R.D. n. 274 del 1929 esprime un limite intrinseco all'attività professionale dei geometri, che non può esplicarsi per opere che fanno uso di conglomerato cementizio, se esse siano tali da “interessare l'incolumità delle persone”*.

Per il Consiglio di Stato, di conseguenza, *“sarebbe illogico non applicare per analogia, anche con riferimento alle costruzioni civili, la facoltà di progettazione, che l'art. 16, lett. l) attribuisce ai geometri, per quanto riguarda l'uso del cemento armato in piccole costruzioni accessorie a quelle rurali ed agli edifici per uso di industrie agricole, che non richiedono particolari operazioni di calcolo e non implicano per destinazione pericolo per l'incolumità delle persone”* e, pertanto *“le modeste costruzioni civili non debbono comportare l'impiego di conglomerati cementizi, semplici o armati, in strutture statiche e portanti astrattamente suscettibili di arrecare pericolo all'incolumità delle persone”*.

Secondo il Consiglio di Stato, quindi *“anche per le “modeste” costruzioni civili il geometra può progettare, con l'uso del cemento armato, piccole costruzioni accessorie, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e non implicano per destinazione pericolo per l'incolumità delle persone”*.

* * *

5. Il Consiglio di Stato passa poi ad esaminare la definizione di “modeste costruzioni civili”, che *“va valutata sia sotto l'aspetto quantitativo che sotto quello qualitativo (con riferimento ai problemi tecnici che l'opera solleva)”*.

A tal fine il Consiglio di Stato richiama alcuni precedenti giurisprudenziali *“(ex multis Cons. Stato, Sez. V, 12 novembre 1985, n. 390; Sez. II, 12 maggio 1993, n. 202)”* che valutano e definiscono la definizione di modestia delle costruzioni civili.

Secondo tale giurisprudenza, difatti, *“l'Amministrazione non può basarsi esclusivamente su un rigido criterio di valutazione meramente quantitativo, assumendo invece rilevanza decisiva l'elemento tecnico-qualitativo consistente nel determinare (volta per volta) se il progetto, per i problemi tecnici che implica, rientri o meno nelle cognizioni della categoria dei geometri; tenuto conto della preparazione professionale della medesima in relazione agli studi compiuti, ed alla cultura accresciuta dalla evoluzione delle conoscenze tecniche”* (così in Cons. Stato, Sez. V, 12

4

Avv. Marco Antonucci

novembre 1985, n. 390, che al suo interno, richiama, al riguardo altri precedenti giurisprudenziali, ovvero, Cons. Stato, V, 16 giugno 1970 n. 593; 22 giugno 1971 n. 600; 16 novembre 1971 n. 999; 19 aprile 1974 n. 293; 26 aprile 1976 n. 725).

Per la modestia delle costruzioni civili difatti, *“al fine di verificare la competenza professionale dei geometri nella progettazione di costruzioni civili, occorre tener conto sia degli aspetti qualitativi sia degli aspetti quantitativi, essendo i medesimi indissolubilmente connessi”* (così in Cons. Stato, Sez. V, 12 novembre 1985, n. 390).

Tomando nuovamente all’odierno parere del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4.9.2015, appurato che sussiste quindi caso per caso, un criterio per valutare se la costruzione civile possa ritenersi, “modesta”, devono tuttavia essere *“mantenere ferme le limitazioni scaturenti dalla lett. l) dell’art. 16 R.D. n. 274 del 1929, ed in particolare quella del pericolo alla pubblica incolumità, che nel caso delle costruzioni civili implica sia valutata secondo criteri di particolare rigore”*.

Secondo il Consiglio di Stato, tuttavia, *“non può non essere mantenuta in capo al geometra la possibilità di procedere alla semplice progettazione architettonica delle modeste costruzioni civili”*; nel contempo, però, per evitare *“comportamenti elusivi”*, la soluzione che viene fornita è che *“la progettazione e direzione dei lavori relativi alle opere in cemento armato sia affidata al tecnico in grado di eseguire i calcoli necessari e di valutare i pericoli per la pubblica incolumità, e che l’attività di progettazione e direzione dei lavori, incentrata sugli aspetti architettonici della “modesta” costruzione civile, sia affidata, invece, al geometra”*.

Viene specificato che non è sufficiente *“la mera presenza di un ingegnere progettista delle opere in cemento armato, che controfirmi o si limiti ad eseguire i calcoli”* e che *“l’incarico **non può** essere affidato al geometra, che si avvarrà della collaborazione dell’ingegnere, ma deve essere sin dall’inizio affidato anche a quest’ultimo per la parte di sua competenza e sotto la sua responsabilità”*.

* * *

6. Per la formazione del geometra, infine, il Consiglio di Stato ha ritenuto che *“la costante giurisprudenza ne abbia affermato l’assoluta **inidoneità** a giustificare una competenza professionale, che attiene a calcoli complessi, i quali, specie nelle zone sismiche, attengono ad un gioco di spinte e controspinte ed all’ipotizzazione di sollecitazioni, che esulano dalla specifica preparazione dei geometri”*.

Viene precisato poi che il grado di pericolo sismico della Regione Toscana *“non può non trovare considerazione nella valutazione di un progetto relativo alle piccole costruzioni accessorie*

5

Avv. Marco Antonucci

e alle "modeste" costruzioni civili, nel senso appunto che ben possono le Amministrazioni competenti esigere che la "modestia" di una costruzione, che faccia uso di cemento armato, sia valutata con particolare rigore, al fine di considerare con prevalente attenzione la progettazione, esecuzione e direzione dei lavori delle opere statiche, che dovrà essere demandata alla responsabilità di un professionista titolare di specifiche competenze tecniche all'effettuazione dei calcoli necessari ed alla valutazione delle spinte, controspinte e sollecitazioni, cui può essere sottoposta la costruzione. Sicché la progettazione statica, in questi casi, avrà prevalenza sulla progettazione architettonica e, se si vuole, il professionista capofila non potrà che essere l'ingegnere o l'architetto".

* * *

7. In conclusione, dalla lettura del testo del parere del Consiglio di Stato emerge che:

a) per definire l'aspetto delle competenze dei geometri, il "principio regolatore, che deve sovrintendere all'esercizio delle competenze dei vari ordini professionali", è "ispirato al pubblico e preminente interesse rivolto alla tutela della pubblica incolumità";

b) "anche per le "modeste" costruzioni civili il geometra può progettare, con l'uso del cemento armato, piccole costruzioni accessorie, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e non implicino per destinazione pericolo per l'incolumità delle persone";

c) la definizione di "modeste costruzioni civili" "va valutata sia sotto l'aspetto quantitativo che sotto quello qualitativo (con riferimento ai problemi tecnici che l'opera solleva)", dovendo "mantenere ferme le limitazioni scaturenti dalla lett. l) dell'art. 16 R.D. n. 274 del 1929, ed in particolare quella del pericolo alla pubblica incolumità, che nel caso delle costruzioni civili implica sia valutata secondo criteri di particolare rigore";

d) "la progettazione e direzione dei lavori relativi alle opere in cemento armato" deve essere affidata ad un "tecnico in grado di eseguire i calcoli necessari e di valutare i pericoli per la pubblica incolumità", mentre "l'attività di progettazione e direzione dei lavori, incentrata sugli aspetti architettonici della "modesta" costruzione civile", può essere affidata al geometra";

e) "ben possono le Amministrazioni competenti esigere che la "modestia" di una costruzione, che faccia uso di cemento armato, sia valutata con particolare rigore, al fine di considerare con prevalente attenzione la progettazione, esecuzione e direzione dei lavori delle opere statiche, che dovrà essere demandata alla responsabilità di un professionista titolare di specifiche competenze tecniche";

Avv. Marco Antonucci

f) è possibile affidare un incarico a più professionisti, ove non deve però evincersi “la mera presenza di un ingegnere progettista delle opere in cemento armato, che controfirmi o si limiti ad eseguire i calcoli”, e pertanto “l’incarico non può essere affidato al geometra, che si avvarrà della collaborazione dell’ingegnere, ma deve essere sin dall’inizio affidato anche a quest’ultimo per la parte di sua competenza e sotto la sua responsabilità”.

* * *

8. A fronte di quanto sopra, appare lecito affermare che un attento ed analitico esame del parere del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4.9.2015 appare sufficiente per rimuovere dubbi e perplessità relativamente alle competenze dei geometri, alla definizione di modestia delle costruzioni civili, e ad una delimitazione di competenze in *subiecta materia*, a fronte del rispetto del “principio regolatore” della tutela della pubblica incolumità, che deve sovrintendere all’esercizio delle competenze dei vari ordini professionali”.

Nell’ottica di chiarire quali siano le competenze per il cemento armato per la categoria degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, appare sufficiente richiamare semplicemente i principali passaggi del parere del Consiglio di Stato 2539/2015 del 4.9.2015, come individuati al precedente punto 7, senza aggiunte od integrazioni, dal momento in cui, da soli, chiariscono le perplessità ed i dubbi sulle competenze dei geometri in materia.

Si rimane a disposizione per ulteriori chiarimenti ed approfondimenti.

Distinti saluti,

Avv. Marco Antonucci



