

Al Dirigente Generale
dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità
Dipartimento Infrastrutture Mobilità e Trasporti
Dott. Vincenzo Falgares
PALERMO

Al Dirigente dell'Unità di Staff 6
dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità
Ing. Vincenzo Palazzolo
PALERMO

Nota inviata via e-mail

- E p.c. Al Presidente del Consiglio Nazionale Ingegneri
Ing. Armando Zambrano
ROMA
- “ Agli Uffici del Genio Civile dell'Isola
LORO SEDI
- “ All'Area 2 Coordinamento Uffici GG.CC.
dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità
PALERMO
- “ Ai Presidenti degli Ordini degli Ingegneri
delle Province siciliane
LORO SEDI
- “ Ai Sigg. Consiglieri della
Consulta Ordini degli Ingegneri della Sicilia
LORO SEDI
- “ Al Sig. Consigliere Nazionale
Ing. Gaetano Fede
CATANIA

Prot. n° 98 /12

Palermo, 04/10/2012

Oggetto: Progettazione e direzione lavori di modeste costruzioni civili con strutture in cemento armato – Competenze professionali.

Con riferimento alla nota prot. n. 82824 del 18/09/2012 indirizzata agli Uffici del Genio Civile dell'isola, con la quale le SS.LL. hanno inteso dare seguito alle note inoltrate dai rappresentanti della categoria professionale dei Geometri sull'argomento in oggetto e alle successive interlocuzioni con essi, si ravvisano elementi di netto dissenso da parte nostra per quanto attiene la forma, il metodo ed il contenuto di quanto affermato e suggerito nella suddetta nota.

Ben lungi dal volere contestare l'autorevolezza e la terzietà di codesto On.le Dipartimento, né tanto meno ledere l'immagine e gli interessi della categoria dei Geometri e Geometri Laureati, con i cui rappresentanti vige ormai da tempo un clima di reciproco rispetto e collaborazione in ambito regionale, non può sottacersi tuttavia che le argomentazioni poste a supporto della suddetta nota circolare si prestano ad una vivace contestazione, per almeno tre ordini di motivazioni:

- a) invadono la sfera dell'interpretazione normativa in campo di competenze professionali senza il necessario confronto con le altre categorie coinvolte, laddove l'eventuale esorbitanza delle competenze di una categoria tende a invadere quelle di altre;
- b) si basano su interpretazioni ermeneutiche riduttive e apertamente contraddette dalla corretta esegesi della giurisprudenza che le ha informate;
- c) inducono comportamenti della Pubblica Amministrazione e dei suoi funzionari di difficile applicazione se non in evidente contrasto con le procedure in essere nel territorio della regione siciliana in materia di dichiarazione di inizio lavori in zona sismica.

Le argomentazioni dei rappresentanti delle categorie professionali dei Geometri liberi professionisti, che risultano completamente e forse affrettatamente condivise dalla nota in questione, si basano essenzialmente su due elementi:

- 1) un ragionamento "per esclusione", nel senso che traggono spunto dalla abrogazione dell'art.1 del R.D. 16 novembre 1929 n.2229 in forza del Decreto Legislativo 13 dicembre 2010 n.212 (provvedimento "omnibus" di semplificazione attraverso l'abrogazione di norme, anteriori al primo gennaio 1970, ritenute obsolete o non più necessarie e non provvedimento specifico e singolarmente motivato), da cui discenderebbe la pur residua competenza del Geometra alla progettazione, direzione, sorveglianza e liquidazione delle opere in cemento armato;
- 2) un ragionamento "per dubitatio", nel senso che permanendo il limite esplicito della modestia della costruzione soggetta alla limitazione di competenza in favore dei tecnici laureati (Ingegneri e Architetti rispettivamente), occorra valutarne caso per caso l'ammissibilità.

Orbene, entrambi i ragionamenti appaiono logici e ammissibili solo in apparenza e non possono essere assunti *sic et simpliciter* per pervenire alle conclusioni asserite e da noi contestate, in quanto non affrontano le tematiche di natura tecnica e normativa che sottendono, limitandosi ad un semplice esame nominalistico, contraddicendo invece i necessari profili di veridicità, attendibilità e correttezza.

1) IL RAGIONAMENTO PER ESCLUSIONE

Preliminarmente va affermato che il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212 si innesta nel processo di riduzione della normativa iniziato a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della Legge 28 novembre 2005, n. 246 e non si configura quindi come provvedimento specifico e singolarmente motivato, tale dunque di produrre effetti cogenti di stravolgimento della normativa previgente, ma semplicemente come provvedimento "omnibus" di semplificazione attraverso l'abrogazione di norme anteriori al primo gennaio 1970 ritenute obsolete o non più necessarie.

In questo senso va contestata nel merito l'interpretazione certamente riduttiva secondo cui l'abrogazione di una norma (il citato art.1 del R.D. n. 2229/1929) non consenta di pervenire ad un risultato identico per via ermeneutica, individuando comunque in maniera certa i limiti di competenza delle categorie professionali in ordine alla progettazione e direzione dei lavori di strutture in cemento armato, ovvero e più compiutamente di tali opere in zona dichiarata sismica.

Come correttamente affermato, infatti, le competenze delle categorie professionali rimangono definite nei rispettivi ordinamenti professionali. In questo senso il generale richiamo alle "rispettive competenze professionali" contenuto nell'art.2 della Legge n.1086/1971 e nell'art.17 della Legge n.64/1974, ben lungi dall'ammettere una indeterminatezza dei ruoli e delle attribuzioni dei tecnici, non può che rimandare – per la fattispecie in esame – all'articolo 16 lettere 1) ed m) del Regio Decreto 11 febbraio 1929 n. 274, recante il Regolamento per la professione di geometra che recita testualmente:

"L'oggetto ed i limiti dell'esercizio professionale di geometra sono regolati come segue:

l) 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 che per la loro destinazione non possono comunque implicare pericolo per la incolumità delle persone; nonché di piccole opere inerenti alle aziende agrarie, come strade vicinali, senza rilevanti opere d'arte, lavori d'irrigazione e di bonifica, provvista di acque per le stesse aziende e reparto della spesa per opere consorziali relative, esclusa, comunque, la redazione di progetti di bonifica idraulica e relativa direzione;
m) progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili;"

Ora, è proprio basandosi su questa norma di legge tutt'ora vigente e invocata (e non già sul generale divieto previsto dal R.D. 2229/29 oggi abrogato) che la sentenza della Corte di Cassazione n.19292 del 07/09/2009 ha ribadito che:

“Trattandosi di una scelta inequivoca del legislatore dettata da evidenti ragioni di pubblico interesse, i limitati margini di discrezionalità accordati all'interprete attengono soltanto alla valutazione dei requisiti della modestia delle costruzioni, della non necessità di complesse operazioni di calcolo ed all'assenza di implicazioni per la pubblica incolumità, mentre invece, per l'altra condizione, costituita dalla natura di annesso agricolo o industriale agricolo dei manufatti, eccezionalmente progettabili dagli anzidetti tecnici anche nei casi di impiego di cemento armato, non vi sono margini di sorta, attesa la chiarezza tassativa del precetto normativo, esigente un preciso requisito (la suddetta destinazione), che o c'è o non c'è.”

Con ciò delimitando alla casistica sopra esposta le competenze dei geometri, che come prima esposto trovano nell'immediato confronto fra le piccole costruzioni accessorie in zona agricola eccezionalmente in cemento armato e la modestia delle altre costruzioni civili i loro limiti invalicabili.

Non sfuggirà ai più attenti come la meticolosità del legislatore nella descrizione dei limiti da imporre alle opere agricole e rurali di competenza, a fronte della generica “modestia” delle costruzioni civili, comporti già di per sé un giudizio di merito e confronto fra le due fattispecie che non necessita di commenti, atteso l'evidente riflesso sulla pubblica incolumità certamente minore per le opere rurali.

Ed è ancora evidente, a fronte di tale puntuale descrizione, la assoluta ampiezza dell'oggetto delle competenze di ingegneri e architetti definite dal Capo IV del R.D. 23 ottobre 1925 n.2537, così da non consentire una interpretazione “evolutive” delle competenze fissate per i Geometri, ripetutamente esclusa infatti dalla Suprema Corte, da ultimo con la sentenza sopra richiamata.

Interpretazione “evolutive” da escludersi tassativamente sotto il profilo tecnico alla luce della rapida evoluzione del quadro normativo di settore a partire dalla Ordinanza 3274 del 2003 fino alle attuali Norme tecniche per le costruzioni del 14 gennaio 2008, che hanno rivoluzionato definitivamente l'approccio progettuale da una logica “prescrittiva” cui conformarsi in maniera quasi automatica (anche con l'ausilio degli strumenti informatici) a quella “prestazionale” che implica da parte del progettista delle valutazioni tecniche preventive e di sintesi molto complesse anche dal punto di vista algoritmico, così da richiedere inderogabilmente un approccio critico e una preparazione universitaria specialistica e avanzata, non surrogabili con il ricorso a semplici programmi compilativi.

2) IL RAGINAMENTO PER “DUBITATIO”

Sorvolando sulla giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali, spesso eccessivamente contestualizzata o puntuale ed effettivamente contraddittoria, l'intera problematica è stata affrontata più volte dal Consiglio di Stato, che è l'organo giurisdizionale preposto, essendo anche giudice speciale amministrativo in posizione di terzietà rispetto alla Pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 103 della Costituzione.

Da ultimo, con la sentenza n.686 del 09 febbraio 2012 (posteriore dunque alla abrogazione del più volte citato R.D. 2229/29), il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha inteso definitivamente riassumere l'orientamento costante, proprio e della Suprema Corte, in ordine alle competenze professionali de quo, soffermandosi sulla particolarità e specificità dell'attività di progettazione direzione di lavori, etc, con riferimento ad opere da erigersi in zona sismica ed assumendo la posizione "dubitativa" (oggi invocata per i tecnici diplomati) esclusivamente per i tecnici laureati Ingegneri e Architetti iuniores.

Definitivamente pronunziandosi la sentenza chiarisce i criteri interpretativi che portano ad escludere la competenza dei geometri in materia di costruzioni civili in zona sismica apparentemente estendendo anche alle costruzioni non realizzate in cemento armato tale esclusione. Statuisce infatti il C.d.S.:

"3.5.1. Si rammenta che in passato questo Consiglio di Stato, ma anche la Suprema Corte di Cassazione hanno più volte chiarito la particolarità e specificità dell'attività di progettazione direzione di lavori, etc, con riferimento ad opere da erigersi in zona sismica.

Si è così pervenuti ad una serie di affermazioni, tutte tra loro legate da un comune filo conduttore, volte a valorizzare la specificità di tale attività.

Si è pertanto condivisibilmente affermato che:

"il criterio per accertare se una costruzione sia da considerare modesta - e quindi se la sua progettazione rientri nella competenza professionale dei geometri, ai sensi dell'art. 16, lett. m, r.d. 11 febbraio 1929 n. 274 - consiste nel valutare le difficoltà tecniche che la progettazione e l'esecuzione dell'opera comportano e le capacità occorrenti per superarle; a questo fine, mentre non è decisivo il mancato uso del cemento armato (ben potendo anche una costruzione «non modesta» essere realizzata senza di esso), assume significativa rilevanza il fatto che la costruzione sorga in zona sismica, con conseguente assoggettamento di ogni intervento edilizio alla normativa di cui alla l. 2 febbraio 1974 n. 64, la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze professionali dei geometri. - nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito che aveva dichiarato nullo, ex art. 2231 c.c., il contratto d'opera stipulato da un geometra, ed avente ad oggetto la trasformazione di un fabbricato artigianale fatiscente in un complesso residenziale-."

(Cassazione civile, sez. II, 08 aprile 2009, n. 8543);

"la realizzazione di una struttura in cemento armato dalle notevoli dimensioni (tre piani con fondamenta del tutto nuove), per di più localizzata in una zona sismica, non può farsi rientrare nella nozione di "modeste costruzioni civili", per le quali sono abilitati alla progettazione i geometri a tenore dell'art. 16 r.d. 11 febbraio 1929 n. 274." (Consiglio Stato, sez. V, 30 ottobre 2003, n. 6747);

"l'acquisizione della relazione geologica non può essere soggetta a valutazioni discrezionali da parte della p.a., essendo essa obbligatoriamente prevista in ciascuna delle fasi della progettazione in zona sismica." (Consiglio Stato, sez. VI, 23 settembre 2009, n. 5666).

Escluso quindi che una costruzione in zona sismica possa considerarsi "modesta", ed escluso quindi che i geometri siano abilitati alla progettazione in dette aree, non pare al Collegio di potere stabilire (siccome sostanzialmente avvenuto nella decisione di primo grado) una equivalenza tra la qualificazione di "non modestia" affermata dalla giurisprudenza e quella di "semplice" individuata ex lege.

Ciò, a tacere d'altro, giungerebbe alla illogica conclusione di sovrapporre la preclusione vigente per i geometri a quella asseritamente attingente le categorie iuniores, di fatto equiparando queste ultime a quella dei geometri.

Ciò appare conseguenza non voluta dalla legge, tanto più laddove si consideri che, che, a seguito del Decreto del Ministero delle Infrastrutture 14 gennaio 2008 n. 29581 (recante Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni), sostanzialmente non esistono più aree del territorio italiano non classificate quali "zone sismiche", ma soltanto zone a basso rischio sismico."

Va da sé che le norme sul calcolo e la verifica delle strutture in zona sismica, introdotte da ultimo con il D.M. 14 gennaio 2008, come già affermato, imponendo e implicando calcolazioni agli stati limite ed in generale nozioni di analisi non lineare delle strutture, una verifica preliminare dell'attendibilità del calcolo e degli algoritmi utilizzati, oltre che un'approfondita valutazione delle interazioni geotecniche, rientrano certamente nel novero delle calcolazioni complesse e non possono in alcun modo rientrare nelle competenze professionali del tecnico diplomato.

3) CONCLUSIONI

Appare persino evidente che, per assurdo, sia stata proprio una lettura affrettata o parziale della sentenza n. 686/2012 ad innescare le indebite richieste oggi accolte di una preventiva valutazione da parte degli Uffici dei progetti proposti dai geometri liberi professionisti in ragione della competenza professionale normata, in luogo del semplice rigetto per incompetenza. La sentenza invece prevede espressamente ed eccezionalmente tale verifica preliminare per i soli progetti a firma di tecnici laureati iuniores, che presentano uno status accademico e professionale intermedio e limitato ma a ragione ritenuto superiore a quello del geometra; trovando anzi proprio in questa differenza di livello la giustificazione ultima delle sue stesse conclusioni.

Quest'ultima considerazione ci permette di introdurre, infine, due notazioni di natura strettamente procedurale che non sembrano essere state tenute nella dovuta considerazione dalle SS.LL. nell'emanazione della nota che si contesta.

Intanto l'evidenza che la cautela di fare eseguire "in corso d'opera" il collaudo statico previsto dall'art.7 della L.1086/71 non sia da ravvisare come "opportunità" ma sostanzialmente come obbligo a norma del Cap. 9 delle Norme Tecniche D.M. 14 gennaio 2008 quando si tratta di opere in cemento armato, in quanto è connaturato con dette opere la presenza di *elementi strutturali non più ispezionabili, controllabili e collaudabili a seguito del proseguire della costruzione*. Non può pertanto essere invocato come elemento prudenziale e "compensativo" di eventuali carenze di competenza.

Sembra sfuggire inoltre che, a differenza del quadro normativo nazionale, vigono in Sicilia le norme di snellimento delle procedure previste dalla legge 2 febbraio 1974 n.64 introdotte dall'art.32 della Legge Regionale 19 maggio 2003 n.7, che prevede al secondo comma la possibilità di avviare i lavori "dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile". Si tratta dunque di una procedura che consente l'inizio dei lavori *prima* della istruttoria dell'Ufficio, posticipando di fatto ogni invocata valutazione sulla modestia dell'opera da realizzare fino a sessanta giorni rispetto all'inizio delle operazioni di cantiere, ingenerando così potenziali situazioni di pericolo oltre che indurre, questa volta tangibilmente, evidenti danni alle professionalità e alle committenze che si intendono cautelare con la nota in esame.

Tutto ciò esposto e argomentato si rimane in attesa di una pronta cortese nota di rettifica e indirizzo nel senso sopra esposto.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Maria Margiotta