



**Collegio Provinciale
Geometri e Geometri Laureati
di Messina**

Prot 940

Del 18.12.2009

Ai sig.ri Sindaci
dei Comuni
della Provincia di Messina
c/o Responsabili Uffici Tecnici
LORO SEDI

e p.c.

Alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Messina

Alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Barcellona P.G.(ME)

Alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Patti (ME)

Alla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Mistretta (ME)

All' Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato
Direzione Industria e Servizi
Piazza G. Verdi, 6/a
00198 ROMA

Questo Collegio è venuto a conoscenza del comportamento di alcuni funzionari di Enti Pubblici, i quali mettono in dubbio la competenza dei geometri a presentare progetti, anche riguardanti DIA.

Da riscontri per le vie brevi, si è accertato che tale comportamento sarebbe osservato in conseguenza del ricevimento di una circolare diramata dall'Ordine degli Ingegneri della provincia Pesaro e Urbino su indicazione del Consiglio Nazionale della stessa categoria.

La posizione assunta da tali funzionari quali pubblici ufficiali, ove dovesse determinare il ritardo o il rifiuto di atti dovuti d'ufficio, procurerebbe danni ingiusti a privati cittadini (richiedenti il provvedimento) con l'effetto di penalizzare gli appartenenti ad una categoria professionale a

diretto vantaggio di altre di cui risultano portatori di interessi palesemente corporativi, anche nella loro qualità di iscritti.

Si tenga conto che nessuna modificazione legislativa è intervenuta con l'effetto cogente di ristabilire o diversamente disciplinare le competenze professionali. Né tale effetto può averlo, in via mediata, l'intervenuta nuova legislazione in materia di norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche che, per la sua portata innovativa, impone l'aggiornamento professionale da parte di tutti i professionisti. Le norme tecniche stesse, comunque, riaffermano, in materia di costruzioni civili, i limiti di competenza già stabiliti dalla pregressa normativa vigente.

La giurisprudenza richiamata nelle circolari provenienti da altri ordini professionali vale solo ed esclusivamente per il caso giudicato (soltanto contenziosi riguardanti la contestazione dell'ammontare degli onorari) e si risolve, al contrario dell'auspicata chiarezza, in una forte e malcelata pressione che, ben lungi dal dirimere dubbi, ingenera, invece, confusione e prevaricazione.

Per quanto riguarda le competenze professionali, dal punto di vista normativo, è appena il caso di ricordare che la legislazione vigente non vieta in modo aprioristico al geometra di operare con strutture in cemento armato nelle costruzioni. La lettera m) assegna ai geometri il “*progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili*”, senza ulteriori precisazioni, né esclusioni.

Le disposizioni della lettera l) disciplinano solo ed esclusivamente le questioni riguardanti costruzioni a destinazione agricola (edifici per uso di industrie agricole con dimensioni normalmente maggiori rispetto a quelle riferibili al concetto di “modesta costruzione”) consententi l'uso del c.a. limitatamente ad alcune costruzioni.

L'interpretazione di tali disposizioni non può autorizzare a concludere che il legislatore, nonostante abbia formulato in modo chiaro e non equivoco la norma contenuta nella successiva lettera m), “*progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili*” (stop), abbia voluto incoerentemente vietare l'utilizzo del c.a. per tutte le prestazioni di cui ad un elenco che inizia dalla lettera a) e finisce con la lettera q) (“*quod voluit dixit, quod non dixit noluit*”).

In tale caso, una corretta formulazione della legge avrebbe collocato il divieto esplicito all'interno del comma a cui segue l'elencazione.

Siccome così non è, la corretta interpretazione deve portare a concludere che le limitazioni all'uso del c.a. riguardano solo ed esclusivamente le prestazioni di cui alla lettera l).

Il volere ricollegare al disposto della lettera m), le limitazioni previste nella precedente lettera l) – che disciplina l'ipotesi di progetto, direzione *omissis* di annessi rurali - è distorsivo dell'interpretazione corretta della legge e afferma il falso.

Questa conclusione condurrebbe a conseguenze aberranti, tali da comprimere in maniera inaccettabile l'esercizio della professione del geometra e da snaturarne la funzione, vista l'importanza e la diffusione ormai acquisita dal cemento armato nell'ambito delle costruzioni non solo a destinazione civile.

Oltre tutto siffatta conclusione contravviene chiaramente al dettato della L. n. 1086, del 5.11.71, art. 2, 1^a comma, che, anzi, garantisce al geometra il diritto all'uso del cemento armato entro i limiti di competenza.

Tale legge, infatti, ha ridisciplinato “*in toto*” la materia, innovando la precedente normativa e riconoscendo la legittimazione anche dei geometri a progettare opere in cemento armato, secondo i criteri stabiliti dal relativo regolamento professionale (cfr. decisione Consiglio di Stato, sez. IV, n. 784/1997).

Pertanto, il concetto di “modesta costruzione” non è preordinato ad escludere “*sic et simpliciter*” e completamente la possibilità per il geometra di progettare qualsiasi tipo di costruzione edilizia (come alcuni Ordini proditoriamente e tendenziosamente vorrebbero indurre a ritenere) né potrebbe essere altrimenti poiché, infatti, il concetto medesimo è finalizzato a stabilire un ambito in relazione al quale il geometra stesso è pienamente e storicamente legittimato ad operare. Nemmeno può andare in soccorso di tale faziosa impostazione la sporadica e ripetitiva giurisprudenza citata a sostegno delle tesi, come se la stessa potesse valere per tutti i casi indiscriminatamente e non già solo ed esclusivamente per la fattispecie relativa al caso giudicato, avuto riguardo anche agli usi locali.

A questo punto, si reputa oltremodo opportuno riaffermare il vero e corretto significato del concetto di “modesta costruzione” per stabilire l'ambito di competenza del geometra

nell'espletamento di incarichi professionali, adottando il criterio tecnico-qualitativo in relazione alle caratteristiche dell'opera da realizzare.

Per quanto riguarda il principale aspetto della questione, cioè la progettazione in zona sismica, si richiama la L. n. 64, del 2.2.1974, "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche" che, all'art. 17, 2^a comma, così prescrive testualmente: *"Alla domanda deve essere unito il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra, o perito industriale iscritto all'Albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché del direttore dei lavori"*.

Si osserva che la norma, nella sua formulazione, richiama in modo pressoché identico quella contenuta nell'art. 2, 1^a comma, della L. n. 1086/71 sulla disciplina dell'uso del cemento armato, che è stata fino ad ora oggetto di analisi interpretativa.

Anche questa norma rimanda ai criteri di ripartizione delle competenze stabiliti dalla legge professionale, motivo per cui tutte le considerazioni di principio già svolte in precedenza possono essere qui validamente riproposte.

Ancora una volta, la legge autorizza il geometra ad operare, in zona sismica, a condizione che egli sia iscritto al proprio albo professionale e nei limiti della sua competenza, secondo i criteri generali richiamati dall'art. 16, R.D. n. 274/1929.

Quand'anche la progettazione in zona sismica richieda particolari operazioni di calcolo, la legge comunque scevera da questo concetto e colloca i limiti di competenza del geometra entro quelli predeterminati dalla legge professionale alla quale rimanda, vale a dire il limite della modesta costruzione.

Si deve dunque nuovamente riaffermare il concetto di modesta costruzione civile per delimitare l'ambito di competenza del geometra nell'espletamento di incarichi professionali anche in zone sottoposte a pericolo sismico ed a più forte ragione in zone non sottoposte a tale rischio.

D'altro canto, occorre tener conto della specifica preparazione scolastica - unitamente a quella professionale - dei geometri, assicurata dalla disciplina dei programmi di insegnamento, attualmente previsti dal D.P.R. n. 825, dell'1.5.1972 (materie, orari e programmi di insegnamento negli istituti tecnici per geometri).

Tale decreto ha, infatti, introdotto il "cemento armato" come materia di studio sotto ogni rilevante aspetto (materiali, requisiti di accettazione e di impiego, sistemi costruttivi, calcolo delle strutture, progettazione e direzione lavori).

Inoltre, va rilevato che, con specifico riferimento all'obbligo della P.A. di motivare congruamente in ordine alla sufficienza della redazione di un progetto da parte di un geometra in sede di rilascio di una concessione edilizia, da oltre dieci anni la giurisprudenza amministrativa ha espressamente chiarito che la competenza di tale professionista per la realizzazione in cemento armato di piccole costruzioni accessorie di edifici rurali o per uso di industrie agricole (ex art. 16, lett. l), del R.D. n. 274/29) deve essere riferita anche alle costruzioni civili di modesta entità (ai sensi della successiva lett. m) dello stesso articolo che non prevede alcuna limitazione nel tipo di struttura). Ciò in quanto *"dal complesso normativo risultante dal r.d. 16 novembre 1939 n. 2229 e dalle l. 5 novembre 1971 n. 1086, 2 febbraio 1974 n. 64 e 2 marzo 1949 n. 144 si deve trarre la conclusione che ai tecnici diplomati non è preclusa in assoluto la progettazione di strutture in cemento armato, anzi la stessa è specificamente prevista e consentita sempre che si mantenga nei limiti della competenza come determinata nella rispettiva disciplina professionale: ne consegue che la competenza dei geometri alla progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili non trova alcuna limitazione o preclusione nella restrittiva struttura in cemento armato e dovendo anzi tenersi conto della specifica cultura di tali professionisti accresciuta dall'evoluzione delle relative conoscenze tecniche"* (così, esemplare in punto di motivazione, Consiglio di Stato sez. IV, 9 agosto 1997, n. 784).

Ne inferisce che *"per valutare la idoneità del geometra a firmare il progetto di un'opera occorre considerare le concrete caratteristiche dell'intervento"*, e a *"tal fine, non possono essere prefissati criteri rigidi e fissi, ma è necessario considerare tutte le particolarità della concreta vicenda, anche alla luce dell'evoluzione tecnica ed economica del settore edilizio"* (in questi termini Consiglio di Stato sez. V, n. 348/2001).

Peraltro, le statuizioni della giurisprudenza amministrativa si richiamano a un precedente di indiscutibile rilievo, in quanto proveniente dal Supremo Giudice delle Leggi. Infatti, con la sentenza n. 199 del 27 aprile 1993, la Corte Costituzionale non soltanto ha aderito

incondizionatamente al criterio *“tecnico qualitativo fondato sulla valutazione della struttura dell'edificio e delle relative modalità costruttive”*, ma ha altresì espressamente qualificato tale criterio come *“flessibile”*, destinato cioè ad evolversi in accordo con le *“cognizioni necessariamente variabili in rapporto ai progressi tecnici scientifici che la materia può subire nel tempo”* e per la cui applicazione concreta occorre far riferimento, oltre alla legge n. 144/49 (tariffa professionale), anche all'intera normativa di settore. In tale ambito, dunque, vanno ricomprese le disposizioni riguardanti altre categorie tecniche, quale il regolamento professionale dei periti industriali (R.D. n. 275/29) che riporta la medesima espressione *“modesta costruzione civile”*, ampiamente specificata all'art. 19 della relativa tariffa (L. n. 146/57).

A tale proposito, la Consulta conferma che i regolamenti delle professioni suddette risultano emanati contemporaneamente e, pertanto, appare inoppugnabile che la medesima espressione debba avere la stessa valenza, individuata attraverso le tariffe professionali, alla luce della cultura tecnica e professionale delle categorie interessate.

Pertanto, il più ampio ambito di competenze descritto dalla legge n. 146/57, rispetto a quello indicato dalla legge n. 144/49, determinato dalla evoluzione tecnico-professionale, deve essere ragionevolmente riferito anche ai geometri.

La sentenza citata non menziona il cemento armato, ma le espressioni adoperate (*“valutazione”* delle *“caratteristiche costruttive”* e delle *“difficoltà tecniche presenti”*) non solo non ne escludono l'uso, ma all'opposto lo ammettono (peraltro in termini sostanzialmente analoghi si era espressa qualche anno prima la stessa giurisprudenza amministrativa, con la sentenza del Consiglio di Stato sez. V, 12 novembre 1985 n. 390).

Ad ulteriore conferma della ragionevolezza del criterio tecnico qualitativo e dei risultati *“flessibili”* (per usare l'espressione adottata dalla Corte Costituzionale) che esso comporta, la giurisprudenza di legittimità, con riguardo specifico al cemento armato, ha osservato *“che nel periodo intercorrente fra l'emanazione del R.D. n. 274/1929 e delle successive leggi citate, lo sviluppo del cemento armato nell'edilizia è stato notevolissimo, tanto che le strutture di tale tipo hanno praticamente sostituito l'uso di quelle una volta denominate “ordinarie”, concludendo pertanto che “il richiamo fatto alle due citate leggi n. 1086/1971 e n. 64/1974 sulle strutture cementizie e sulle costruzioni antisismiche alla competenza dei geometri e dei periti industriali edili, ha anche il significato di riconoscere ad essi una normale e generica competenza nel progettare le opere in cemento armato”*.

E la Suprema Corte di Cassazione, sez. II civile, ha ribadito il suddetto principio con la pronuncia n. 5428 del 17/03/2004.

Anche la giurisprudenza penale si pone nel solco inaugurato dalla giurisprudenza amministrativa e dalla Corte Costituzionale, e con la sentenza n. 3673/93 della Sesta Sezione della Cassazione Penale si è addirittura spinta oltre, riconoscendo che la competenza in materia di costruzioni civili è disciplinata dalla sola lett. m) dell'art. 16 R.D. n. 274/29 e che, ai fini della delimitazione della competenza in materia di costruzioni civili, non hanno alcuna rilevanza le disposizioni dettate nelle altre lettere del medesimo art. 16. Infatti, la lettera m) non ha posto *“alcuna distinzione o esclusione in ordine al tipo di costruzione, alla sua struttura o alla tecnica costruttiva; poiché la legge non ha escluso l'uso della struttura in cemento armato, sarebbe ingiustificato ed anzi arbitrario porre una limitazione alla attività del geometra circoscrivendola ad un solo tipo di costruzione, escludendo quella realizzata con l'impiego del cemento armato”* e, pertanto, i geometri *“sono normalmente competenti a progettare ed eseguire opere in cemento armato nei limiti quantitativi e qualitativi previsti”* dalla disciplina professionale.

Nello stesso senso la sentenza della III sezione della Cassazione penale n. 10125 del 16 ottobre 1996 ha chiarito che *“l'art. 2 della legge. 5 novembre 1971 n. 1086, nell'indicare i professionisti abilitati alla progettazione ed alla costruzione delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso, fa espressamente salvi i limiti delle singole competenze professionali. Per quanto riguarda i geometri, occorre fare riferimento alle lettere l) e m) dell'art. 16 del r.d. 11 febbraio 1929 n. 274, che segnano i limiti della competenza del geometra in materia di costruzioni rurali e civili, e da cui può desumersi che, relativamente alle costruzioni in cemento armato, il geometra è abilitato alla progettazione e direzione di lavori afferenti a esse solo quando si tratti di modeste costruzioni - intendendosi con tale termine la limitata entità dell'opera nel suo complesso e non la sola semplicità di essa - che non richiedano complessi calcoli delle strutture e non comportino problemi di stabilità e pericolo per la incolumità*

pubblica” (limitazioni, peraltro, previste unicamente per le costruzioni per uso di industrie agricole).

Ancor più di recente, la sentenza del Tribunale penale di Aosta, n. 683 del 29/06/2006 – tenendo tra l’altro conto di una perizia redatta da ingegnere – riconosce la competenza professionale del geometra nella progettazione e DL di opere in c.a., laddove l’opera stessa possa “*considerarsi modesta*”.

Per quanto riguarda il concetto di “*pericolo per la pubblica incolumità*”, il riferimento è costituito dall’art. 1 del R.D. 16 novembre 1939 n. 2229 che stabiliva che “*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 all’albo, nei limiti delle rispettive attribuzioni, ai sensi della legge 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*”.

Questa disposizione, per essere correttamente interpretata, va temporalmente collocata al momento dell’entrata in vigore del R.D. n. 2229/1939 e, dunque, giusto 70 anni addietro, epoca in cui l’utilizzo del cemento armato, quale struttura portante di costruzioni edili, veniva per la prima volta ammesso in Italia. Quindi, l’esigenza di una incisiva cautela era giustificata poiché riconducibile al fatto che era ancora in atto la specifica sperimentazione e, di conseguenza, richiama a maggiori responsabilità i professionisti preordinati al calcolo e dimensionamento della stessa.

Ne discende che questa disposizione, essendo stata superata e implicitamente abrogata dalla citata legge n. 1086/1971, non può essere strumentalmente utilizzata nell’interpretazione della lettera m), al fine di escludere la competenza dei geometri in materia di costruzioni civili in cemento armato.

Alla luce delle precedenti argomentazioni risulta inconfidente, oltre che manifestamente irragionevole, escludere a priori qualsivoglia competenza dei geometri nel campo delle costruzioni civili in cemento armato.

Deve, peraltro, aggiungersi che l’interpretazione normativa prospettata dalla Suprema Corte sembra fondarsi esclusivamente sulla statuizione contenuta nella lett. l) dell’art. 16, R.D. n. 274/1929, la quale per tale via, lungi dall’essere configurata come un semplice parametro di valutazione, assurgerebbe impropriamente al rango di unica disposizione applicabile nel caso di specie. Non si comprende, allora, quale utilità concreta possa esplicare la previsione espressa di cui alla lett. m) del citato articolo 16, giacché ai fini della soluzione alla quale è pervenuto tale giudice (per mezzo di un ragionamento induttivo, anziché deduttivo) sarebbe stata sufficiente la norma di cui alla lett. l), già da sola idonea ad escludere per le (modeste) costruzioni civili in cemento armato (in quanto non espressamente contemplate) la competenza dei geometri.

Se non bastasse la giurisprudenza citata a sostegno delle competenze professionali del geometra, si fa esplicito riferimento a quanto affermato dal Centro Studi Ingegneri nella pubblicazione “*Le competenze professionali degli ingegneri juniores*” (luglio 2008) – con prefazione a firma del Presidente del Consiglio Nazionale degli Ingegneri - che, trattando della definizione della modesta costruzione, alla nota 17, pag. 36, riporta testualmente: “*Ad esempio, ipotesi non di rado verificatasi, oggetto della progettazione (di costruzioni non prefabbricate) è una struttura pari a circa 5.050 m³ a fronte dei canonici 5.000 m³ con i quali la giurisprudenza individua generalmente le strutture di modesta entità*”.

La valutazione della “*modestia*” va, pertanto, effettuata per ogni singola fattispecie, dando rilevanza decisiva all’elemento tecnico-qualitativo, “*tenuto conto della preparazione professionale della medesima (ndr Categoria dei geometri) in relazione agli studi compiuti ed alla cultura accresciuta dall’evoluzione delle conoscenze tecniche*”.

Le considerazioni svolte valgono pienamente anche per le costruzioni a destinazione industriale o commerciale, come previsto anche dalla tariffa professionale (legge n. 144/1949) ed a maggior ragione la competenza non può essere messa in dubbio per le costruzioni con strutture prefabbricate di cui all’art. 9 della medesima legge n. 1086/1971. Ai sensi di tale norma, infatti, il progettista è responsabile dell’organico inserimento dei manufatti nel progetto delle strutture dell’opera, ma non anche del calcolo delle strutture prefabbricate.

Per quanto attiene alla tematica relativa alla collaborazione professionale tra gli architetti o ingegneri ed i geometri – nell’ambito della quale il geometra rediga il progetto architettonico – si

deve indubitabilmente affermare che essa è legittima, in quanto disciplinata dall'art. 11 della legge di tariffa n. 144/49 che, a tal proposito, non prevede alcun limite (cfr. Cass., sez. VI penale, n. 4662/95, n. 5416/95; Pretura di Pieve di Cadore, dep, il 23.01.97; Pretura di Belluno, n. 46/98 e n. 638/98). Tale principio è stato ulteriormente ribadito dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con le sentenze della quinta sezione, n. 248/97, n. 83/99, n. 5208/02 e n. 3068/03.

A titolo di completezza, si precisa, infine, che il recente parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – ultimamente richiamato dagli ordini degli ingegneri ed architetti a sostegno delle proprie competenze – è stato reso in risposta ad un preciso quesito della Regione Calabria, concernente l'esclusione esplicita e formale degli architetti ed ingegneri juniores dalle competenze della professione in zona sismica (alla luce delle c.d. "*metodologie standardizzate*") e non dei geometri i quali conservano pienamente le loro competenze.

Né può essere considerata in senso assoluto la riserva del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la progettazione del cemento armato agli ingegneri ed architetti magistrali, poiché i geometri non ne sono esclusi, non essendo interessati dalla decisione ed avendo competenze ed attribuzioni proprie, stabilite con regolamento diverso ed autonomo – rispetto a quello degli architetti e degli ingegneri – e non oggetto della decisione.

In tale contesto, dunque, ogni decisione eventualmente adottata dalla P.A., che determini limitazioni agli ambiti di competenza ordinariamente ammessi, dovrà essere opportunamente motivata. Ciò anche al fine di evitare che il cambiamento di comportamento, conseguente a sollecitazioni esterne ed inopportune, configuri lesione di interessi legittimi e di diritti soggettivi per disparità di trattamento, eccesso di potere o violazione di legge (se non abuso d'ufficio) conseguenti al mancato rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità (principi generali del diritto nazionale e comunitario e sanciti anche dal recente D. Lgs. n. 163/2006, art. 2, a cui la P.A. è tenuta ad uniformarsi).

Da ultimo, si rileva che tale tipo di decisione espone a responsabilità, di carattere patrimoniale ed anche personale, il soggetto che adotti il provvedimento.

Pertanto, alla luce di quanto premesso e nello spirito di collaborazione che contraddistingue, da sempre, i rapporti della categoria dei geometri con le amministrazioni locali, è dovere dei Collegi dei Geometri difendere l'operato dei propri iscritti - laddove, ovviamente, esso sia rispettoso della disciplina che regola i limiti dell'esercizio dell'attività professionale - nonché invitare le predette amministrazioni a non modificare le regole fino ad oggi seguite per il trattamento delle pratiche edilizie e scongiurare ogni adesione alle circolari inviate dagli altri ordini professionali, al fine di evitare comportamenti idonei a ledere le legittime prerogative dei medesimi professionisti, senza peraltro tralasciare quanto in itinere con il disegno di legge n. 1865/Senato' in merito alle competenze professionali in questione, che trovasi già in discussione presso l'8^a commissione permanente (Lavori Pubblici).

Per l'occasione si allegano:

- Disegno di legge n. 1865/Senato;
- Diffida da parte del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali laureati.

IL PRESIDENTE
(Geom. Carmelo Ardito)