



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
21/07/2014 U-ac/4378/2014



U-AZ/14

Circ. n. 399/XVIII Sess.

Ai Consigli degli Ordini
degli Ingegneri
Loro Sedi

Oggetto: Competenze professionali dei geometri in ambito strutturale – richiesta della Regione Toscana di parere al Consiglio di Stato in sede consultiva concernente i limiti delle competenze professionali dei tecnici geometri – richiesta di parere al Consiglio Nazionale – **memoria del CNI datata 23 giugno 2014** – trasmissione e considerazioni

Con la presente si trasmette in allegato, per opportuna conoscenza, la memoria inviata dal Consiglio Nazionale alla Regione Toscana in data 23 giugno 2014, sulle competenze professionali dei tecnici geometri in ambito strutturale.

L'avviso del Consiglio Nazionale Ingegneri (e quello del Consiglio Nazionale Architetti) era stato sollecitato dal Consiglio di Stato, Seconda Sezione, davanti a cui pende una richiesta di parere consultivo della Regione Toscana, avente ad oggetto : *“Limiti delle competenze professionali dei tecnici geometri per quanto rilevante ai fini dello svolgimento delle funzioni degli uffici*

tecnici regionali (c.d. genio civile) in ambito strutturale” (affare numero 07477/2012).

Il Presidente della Regione Toscana, infatti, nell’agosto del 2012, si era rivolto al Consiglio di Stato in sede consultiva, esponendo le problematiche derivanti per gli Uffici tecnici del Genio civile, nell’attività di verifica dei progetti presentati, da presunte incertezze nell’applicazione ed interpretazione della normativa che regola la professione di Geometra (essenzialmente l’art.16 del RD 11 febbraio 1929 n.274).

In particolare, la Regione Toscana ha sollevato dei dubbi sulla competenza dei tecnici geometri per le civili costruzioni che comportano la realizzazione di strutture in cemento armato (ad esempio, se vada sempre esclusa la competenza dei geometri per la progettazione di opere in cemento armato, oppure se essa sia in via eccezionale da ammettersi, qualora e nei casi in cui venga in rilievo la “modestia” dell’opera).

Il Consiglio Nazionale dei Geometri e dei Geometri Laureati, in un parere espresso sulla vicenda, ha sostenuto, tra l’altro, che l’abrogazione dell’art.1 del RD n.2229 del 1939 (“*Norme per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio semplice od armato*”) ad opera del decreto legislativo 13 dicembre 2010 n.212 (cd “taglia-leggi”) abbia comportato il venir meno della competenza esclusiva degli Ingegneri e degli Architetti per il calcolo delle strutture in cemento armato.

E’ di immediata evidenza l’importanza e la delicatezza della questione, che – se non adeguatamente chiarita – potrebbe comportare l’adozione di un parere che mette in discussione l’assetto delle competenze professionali risultante dalla costante giurisprudenza amministrativa e della Corte di Cassazione.

Allo scopo di evidenziare il corretto quadro normativo e giurisprudenziale in materia di competenze professionali sulle strutture in cemento armato, il CNI – con l’ausilio dei suoi consulenti legali – ha redatto un approfondito studio della problematica, che è stato trasmesso alla Regione Toscana, sotto forma di una **memoria datata 23 giugno 2014** (in allegato).

Il parere del CNI esclude totalmente che dalla intervenuta abrogazione dell’art.1 del RD n.2229/1939 possa derivare un ampliamento delle competenze professionali dei tecnici Geometri.

Ciò in quanto *la suddetta abrogazione è da reputarsi del tutto ininfluente ai fini dell'assetto delle competenze professionali*, come è confermato dal fatto che la *ratio* dell'intervento legislativo in questione (il d.lgs. n. 212/2010) è di natura completamente diversa, ovvero di "*semplificazione e riassetto normativo*" e non certo di modifica del precedente quadro normativo in materia di competenze professionali dei Geometri.

Nella stessa direzione si è mosso il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.

Si trasmette quindi in allegato la memoria inviata dal CNI alla Regione Toscana, che potrà servire di ausilio ed essere utilizzata dagli Ordini territoriali in ogni futura discussione e vertenza sulla tematica.

Resta inteso che sarà cura del Consiglio Nazionale notiziare i Consigli degli Ordini territoriali di ogni novità intervenuta sulla questione pendente di fronte alla Seconda Sezione del Consiglio di Stato.

Distinti saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
Ing. Riccardo Pellegatta



IL PRESIDENTE
Ing. Armando Cambrano



ALLEGATO:

- Memoria CNI per il Consiglio di Stato in sede consultiva, inviata alla Regione Toscana in data 23/06/2014.



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI **INGEGNERI**



presso il
Ministero della Giustizia

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
23/06/2014 U-nd/3822/2014



/U-AZ/14

Raccomandata A/R

Anticipata via e-mail/PEC

Alla REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale
Piazza Duomo 10
50122 FIRENZE

c.a. del Presidente
ENRICO ROSSI
enrico.rossi@regione.toscana.it

E p.c. All'Avvocatura Regionale

avvocaturaregionale@postacert.tos
cana.it

avvocatura@regione.toscana.it

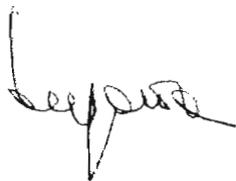
Oggetto: Richiesta di parere al Consiglio di Stato in sede consultiva concernente i limiti delle competenze professionali dei tecnici geometri per quanto rilevante ai fini dello svolgimento delle funzioni degli uffici tecnici regionali (c.d. genio civile) in ambito strutturale – riscontro ed invio memoria del Consiglio Nazionale

Facendo seguito alla richiesta di parere in oggetto (prot. AOO-GRT/12.6133/A.130) della Regione Toscana, datata 19 maggio 2014, ed alla nota interlocutoria CNI del 16/06/2014, prot. n.3670/2014, si trasmette in allegato la memoria del

Consiglio Nazionale Ingegneri, sulle competenze professionali dei tecnici Geometri in ambito strutturale.

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti ed approfondimenti, si inviano distinti saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Riccardo Pellegatta)



IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)



ALLEGATO :

- Memoria CNI per il Consiglio di Stato, Sezione Seconda (in sede consultiva).

MC1806RegTos



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI



presso il
Ministero della Giustizia

MEMORIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI PER IL CONSIGLIO DI STATO, IN SEDE CONSULTIVA

Oggetto: Richiesta di parere al Consiglio di Stato in sede consultiva
concernente i limiti delle competenze professionali dei tecnici geometri, per quanto
rilevante ai fini dello svolgimento delle funzioni degli uffici tecnici regionali (c.d.
genio civile) in ambito strutturale

RIEPILOGO DELLA QUESTIONE

La Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale, allo scopo di garantire il corretto esercizio delle funzioni amministrative degli uffici tecnici regionali in materia di denunce dei lavori di opere in conglomerato cementizio armato o da realizzarsi in zona sismica progettate da geometri, ha richiesto al Consiglio di Stato in S.C. un parere sui limiti delle competenze professionali da questi esercitabili, in riferimento alla normativa di settore, ed in particolare all'art. 16 del R.D. 11. 2 1929, n. 274 recante “*Regolamento per la professione di geometra*”.

1. Sottopone una prima questione relativa alla competenza nella progettazione di civili costruzioni che comportino la realizzazione di strutture in cemento armato, chiedendo se per tale tipo di costruzioni sia sempre da escludersi la progettazione di opere in cemento armato ovvero se sia ammissibile tale tecnica costruttiva con il limite della “modestia” dell’opera. Ritiene, a riguardo, la Regione che la questione potrebbe essere rivalutata alla luce dell’abrogazione, per effetto dell’emanazione del decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, del R.D. 16 novembre 1939, n. 2229, che riserva all’ingegnere ovvero all’architetto iscritto nell’albo la firma del

progetto esecutivo di ogni opera di conglomerato cementizio semplice od armato, la cui stabilità possa comunque interessare l'incolumità delle persone.

Secondo la Regione Toscana potrebbe, inoltre, costituire indizio di un allargamento delle competenze professionali dei geometri la circostanza che sovente le prove d'esame somministrate in occasione degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della libera professione di geometra (che, secondo il DM 15 marzo 1986 pubblicato in G.U. n. 117 del 22 maggio 2006, devono attenersi alle competenze professionali dei geometri) menzionino l'uso del cemento armato e che nella descrizione della tariffa professionale (art. 57 legge n. 144/1949) l'ossatura di cemento armato appaia esclusa solo per le costruzioni antisismiche a due piani.

La seconda questione sottoposta riguarda i limiti delle competenze di progettazione da parte dei geometri in riferimento alle costruzioni da realizzare in zona sismica (in cui ricade interamente la Toscana).

In particolare, la Regione chiede se si possa considerare ammissibile la progettazione da parte di geometri di modeste costruzioni civili in zona sismica, valorizzando la portata del secondo comma dell'art. 93 del d.P.R. 380 del 2001, che prevede la presentazione della domanda con allegato il progetto debitamente firmato *“da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori”*, e della già richiamata tariffa, nonché considerando l'avvenuta estensione a tutto il territorio nazionale, con eccezione della sola Sardegna, della classificazione come zona sismica.

In conclusione, la Regione chiede se i tecnici geometri siano abilitati a svolgere la progettazione e la direzione di lavori per la realizzazione di costruzioni civili con strutture di cemento armato nei limiti della modestia della costruzione e se sia preclusa qualsiasi attività di progettazione e direzione di lavori di strutture civili in zona sismica.

In relazione ai quesiti posti, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario, ai fini dell'espressione del parere, acquisire l'avviso del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, avendo già ricevuto dalla

Regione Toscana quello espresso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici reso nell'Adunanza dell'8 novembre 2011.

Con nota del 3 dicembre 2012 il Ministero della Giustizia faceva presente di non avere competenza al di fuori della vigilanza su quanto operato dagli Ordini professionali e di aver accertato che non esiste una regolamentazione della professione di geometra a livello europeo; trasmetteva inoltre una nota del Consiglio nazionale dell'Ordine professionale dei geometri, nel senso della legittimazione dei geometri a progettare costruzioni civili in cemento armato entro i limiti di "modeste costruzioni". Nell'appunto esplicativo trasmesso dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei geometri si chiarisce che esulerebbero dal limite della modesta costruzione gli edifici singoli di volumetria superiore a 1200 mc., gli edifici singoli costituiti da più di 6 unità immobiliari o da più di 2 piani fuori terra; gli edifici costituiti dalla ripetizione di moduli elementari, quando comportino volumetrie superiori a complessivi mc. 2400 o siano costituiti da oltre 8 unità immobiliari, dovendo ritenersi assimilabili alle opere civili le piccole costruzioni artigianali di 1 piano fuori terra con superficie non superiore a 1000 mq.

In data 17 dicembre 2012 il Consiglio nazionale geometri faceva pervenire alla Ecc.ma II° Sezione del Consiglio di Stato una memoria, corredata da riferimenti giurisprudenziali.

L'appunto parte dalla constatazione che – mentre la lett. l) dell'art. 16 R.D. 11 febbraio 1929, n. 275, contemplando la progettazione di costruzioni rurali e di edifici per uso di industrie agricole, comprende *"piccole costruzioni accessorie in cemento armato, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e per la loro destinazione non possano comunque implicare pericolo per l'incolumità delle persone"* – la successiva lettera m) consente (così come la lett. b del medesimo art. 16) il progetto di modeste costruzioni civili senza porre limitazioni all'uso del cemento armato, limitazioni che sarebbero derivate esclusivamente dall'art. 1 R.D. 16 novembre 1939, n. 2229. Ma, essendo stato quest'ultimo atto normativo espressamente abrogato dall'art. 1, co. 1, e dall'allegato del d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, risulterebbe contestualmente abrogata la riserva in favore di ingegneri ed architetti per la progettazione di opere di conglomerato cementizio semplice o armato e, quindi, resterebbe una generalizzata competenza dei geometri alla progettazione di *"modeste costruzioni civili"*, anche ove esse implicino l'uso di cemento armato.

Quanto, poi, all'identificazione delle "modeste costruzioni civili", l'appunto cita vari casi giurisprudenziali nei quali si è ritenuto di rinvenire il requisito della "modestia" in singole costruzioni civili.

La memoria argomenta, poi, del fatto che l'abilitazione all'esercizio della professione di geometra si consegue a seguito del superamento dell'esame di maturità tecnica, seguito da due anni di pratica professionale e da un nuovo esame di Stato, che prevede una prova scritto-grafica consistente nella redazione del progetto di un edificio nei limiti delle competenze professionali del geometra, dovendo il candidato fissare liberamente i dati ed operare le scelte ritenute utili e necessarie per la redazione del progetto, fra le quali anche la struttura in cemento armato, il calcolo delle sollecitazioni ammissibili dei materiali e la natura del terreno di fondazione.

Viene poi confutata la tesi per la quale la natura sismica della zona, sulla quale è destinata ad insistere l'opera implicante l'uso del conglomerato cementizio, possa escludere la competenza dei geometri alla progettazione.

Con nota del 18 dicembre 2012 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca faceva pervenire il proprio avviso per il quale non si sarebbe potuto derogare all'art. 16 del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274, esulando pertanto dalle competenze dei geometri la progettazione di costruzioni civili con strutture in cemento armato.

La II° Sezione del Consiglio di Stato esaminava ancora una volta il quesito nell'adunanza del 23 gennaio 2013 e - constatato come la Regione Toscana, con nota n. 340612/A del 18 dicembre 2012 avesse comunicato di non aver ricevuto nessuno dei suddetti pareri a suo tempo richiesti alle diverse Amministrazioni - trasmetteva alla Regione tutti i suddetti avvisi direttamente pervenuti e invitava la Regione stessa a formulare le proprie conclusive osservazioni.

Con nota n. AOO-GRT/128839/A.130, la Regione faceva pervenire le richieste osservazioni conclusive, nelle quali condivideva la tesi che fosse venuta meno la disposizione che avrebbe comportato l'esclusione della competenza dei geometri alla progettazione di opere in cemento armato, mentre assumeva più perplessa posizione per ciò che riguarda le opere collocate in zone sismiche, per le quali si fa riferimento anche al D.M. 14 gennaio 2008, recante approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni.

Successivamente, la II° Sezione del Consiglio di Stato ha rilevato come agli atti del fascicolo mancasse l'avviso di due ordini professionali, sulle competenze dei quali il parere in oggetto è destinato ad incidere e, dunque, ha richiesto l'opinione dell'Ordine degli ingegneri e dell'Ordine degli architetti.

Pertanto, così come l'Ordine professionale dei geometri ha avuto modo di intervenire nella vicenda, facendo pervenire una propria memoria, il Consiglio di Stato ha sollecitato l'Amministrazione regionale a richiedere il parere agli altri due ordini professionali (quello degli ingegneri e quello degli architetti), trasmettendo agli stessi la richiesta di parere ed assegnando il termine di 30 giorni per far pervenire, sempre attraverso l'Amministrazione richiedente, proprie memorie a proposito della questione.

Sarà la Regione Toscana a trasmettere tali memorie alla Sezione, corredandole con proprie eventuali osservazioni integrative di quelle già trasmesse.

Con nota della Regione Toscana prot. AOO-GRT/12.6133/A.130 del 19 maggio 2014, ricevuta in data 22.5.2014, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri è stato reso edotto del procedimento in oggetto ed è stato richiesto di trasmettere eventuali memorie nel termine di 30 giorni.

Le osservazioni che seguono costituiscono la memoria richiesta.

PARERE DEL CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

2.1. La questione, come noto, è stata oggetto, negli anni, di un annoso dibattito interpretativo, conclusosi con l'affermazione a livello giurisprudenziale della esclusiva competenza degli ingegneri e, in particolare, con l'esclusione che la competenza dei geometri possa ricomprendere la realizzazione, anche in parte, di strutture in cemento armato, se non in via eccezionale con riguardo alle piccole costruzioni accessorie nell'ambito di edifici rurali o destinati alle industrie agricole che non richiedano peculiari operazioni di calcolo e che non comportino, per loro natura, pericolo per le persone (Cass. 2153/2012; 18038/11; 6402/11; 5136/07; 27441/06; 17028/06; 8545/05; 7778/05; 6649/05; 19821/04; 15327/00; 10365/97; Cons. Stato 2537/11; 4652/07; 3006/06; Tar Lazio, RM, 7670/11; Tar Lazio, LT, 424/11).

Tale approccio interpretativo viene messo in discussione alla luce dell'abrogazione, a decorrere dal 16 dicembre 2010, delle disposizioni di cui all'art. 1 del RD 2229/1939 che, secondo la prospettazione dei Geometri, prevedevano una riserva di competenza, in favore di ingegneri ed architetti, in materia di calcolo delle strutture in cemento armato.

Secondo tale prospettazione, la competenza del geometra si configurerebbe con riguardo alla progettazione di "*modeste costruzioni civili*" sulla considerazione che nell'ambito di tale categoria potrebbero rientrare sia le costruzioni di struttura ordinaria sia quelle in cemento armato, tenuto conto che la disciplina normativa non porrebbe più limitazioni o riserve se non con riguardo alla "modestia" dell'opera in senso tecnico-qualitativo in relazione alla struttura dell'edificio e alle modalità costruttive.

2.2. L'assunto è comunque oggetto anche di giudizi pendenti, anche presso il Consiglio di Stato in S.G., tra i quali l'appello esperito di recente avverso la sentenza del TAR per il Veneto, sez. I, 20.11.2013, n. 1312, resa nel ricorso proposto dall'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia avverso la deliberazione della giunta comunale di Torri del Benaco n. 96 del 9.7.2012 con la quale l'amministrazione comunale aveva individuato, in punto di "*Competenze professionali dei geometri. Indirizzi*", i limiti delle competenze professionali del geometra nel territorio di propria competenza rilevando la "*assenza di un divieto normativo espresso o di una espressa riserva di competenza a favore di diversi professionisti*", e affermando che, nell'ambito delle competenze professionali del geometra, rientra pure la progettazione e direzione dei lavori di realizzazione di "*manufatti di civile abitazione almeno fino a mc. 1.500*".

Detto provvedimento veniva infatti impugnato dall'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia innanzi al TAR per il Veneto che, all'esito del giudizio, ha ritenuto che, a seguito della abrogazione del r.d. 2229/1939 da parte del d.lgs. 212/10, non sarebbe più esclusa in radice la competenza dei geometri in relazione alla progettazione delle costruzioni in cemento armato a destinazione civile.

Tale sentenza, di conseguenza, è stata impugnata con ricorso R.G. 4691/14 innanzi al Consiglio di Stato in S.G. dall'Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e, nell'ambito di quel giudizio, tutt'ora pendente, è intervenuto *ad adiuvandum* anche il Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

3. In tale situazione, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri ritiene che il parere in questione debba essere reso nel senso che la normativa di riferimento, ed in particolare l'art. 16 del R.D. 274/1929, esclude la competenza dei geometri in ordine alla progettazione delle costruzioni civili in cemento armato, dovendosi escludere, in particolare, che l'abrogazione del R.D. 2229/39 abbia inciso sulle competenze professionali dei geometri, ampliandole sino a ricomprenservi - implicitamente - la progettazione di opere civili in cemento armato, e che ai geometri sia altresì preclusa qualsiasi attività di progettazione e direzione di lavori di strutture civili in zona sismica.

3.1. È anzitutto opportuno richiamare la complessiva normativa di riferimento.

L'art. 64, comma 2, del D.P.R. 380/2001, stabilisce che *“la realizzazione delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, deve avvenire in modo tale da assicurare la perfetta stabilità e sicurezza delle strutture e da evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità.*

2. La costruzione delle opere di cui all'articolo 53, comma 1, deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un tecnico abilitato, iscritto nel relativo albo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dalle leggi sugli ordini e collegi professionali.

3. L'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un tecnico abilitato, iscritto nel relativo albo, nei limiti delle proprie competenze stabilite dalle leggi sugli ordini e collegi professionali.

4. Il progettista ha la responsabilità diretta della progettazione di tutte le strutture dell'opera comunque realizzate.

5. Il direttore dei lavori e il costruttore, ciascuno per la parte di sua competenza, hanno la responsabilità della rispondenza dell'opera al progetto, dell'osservanza delle prescrizioni di esecuzione del progetto, della qualità dei materiali impiegati, nonché, per quanto riguarda gli elementi prefabbricati, della posa in opera”.

Per quanto riguarda i geometri deve aversi riguardo all'art. 16 del R.D. 274/1929 (“Regolamento per la professione di geometra”) in base al quale: *“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 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 d'acqua per le stesse aziende e riparto della spesa per opere consorziali relative, esclusa, comunque, la redazione di progetti generali di bonifica idraulica ed agraria e relativa direzione;

m) progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili; (...)".

In applicazione di tali disposizioni si è formato un "consolidato quadro ermeneutico tracciato dalla più recente giurisprudenza civile, amministrativa e penale ..." (cfr. Cass. civ., sez. II, 7 settembre 2009, n. 19292; 8 aprile 2009, n. 8543; 26 luglio 2006, n. 17028; 22 aprile 2005, n. 8545; 30 marzo 2005, n. 6649; Cons. St., sez. IV, 5 settembre 2007, n. 4652; sez. IV, 22 maggio 2006, n. 3006; Cass. pen., sez. III, 26 settembre 2000, secondo cui anche in tali ipotesi sussiste il reato di esercizio abusivo della professione di ingegnere o architetto; cfr. Cass. civ. Sez. II, sent. n. 1182 del 25.02.1986; Sez. II, sent. n. 5113 del 17.10.1985; Sez. II, sent. n. 3232 del 25.05.1984; Sez. II, sent. n. 286 del 13.01.1984).

Tale giurisprudenza afferma che "*a norma dell'art. 16 lett. m), r.d. 11 febbraio 1929 n. 274, e come si desume anche dalle ll. 5 novembre 1971 n. 1086 e 2 febbraio 1974 n. 64, che hanno rispettivamente disciplinato le opere in conglomerato cementizio e le costruzioni in zone sismiche, nonché dalla l. 2 marzo 1949 n. 144 (recante la tariffa professionale), esula dalla competenza dei geometri la progettazione di costruzioni civili con strutture in cemento armato, trattandosi di attività che, qualunque ne sia l'importanza, è riservata solo agli ingegneri ed architetti iscritti nei relativi albi professionali. ... In buona sostanza, la competenza dei geometri è limitata alla progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili, con esclusione di quelle che comportino l'adozione - anche parziale - di strutture in cemento armato; solo in via di eccezione, si estende anche a queste strutture, a norma della lett. l) del medesimo articolo 16,*

r.d. n. 274 cit., purché si tratti di piccole costruzioni accessorie nell'ambito di edifici rurali o destinati alle industrie agricole, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non comportino pericolo per le persone.

Per il resto, la suddetta competenza è comunque esclusa nel campo delle costruzioni civili ove si adottino strutture in cemento armato, la cui progettazione e direzione, qualunque ne sia l'importanza è pertanto riservata solo agli ingegneri ed architetti iscritti nei relativi albi professionali (...).

[Infatti] i limiti posti dall'art. 16, lett. m) cit. alla competenza professionale dei geometri:

a) 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;

b) indicano, di contro, 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” (Cons. Stato, Sez. V, 28.4.2011, n. 2537).

*In termini (da decenni) anche la Corte di Cassazione riconosce che “il R.D. 11 febbraio 1929, n. 274, che, all'art. 16, **lett. m)**, limita la competenza dei geometri alla progettazione, direzione e vigilanza di **modeste costruzioni civili, con esclusione di quelle che comportino l'adozione anche parziale di strutture in cemento armato, riconoscendone, peraltro, la competenza, in via di eccezione, ad***

eseguire tali attività per quelle strutture, a norma della lett. l), solo con riguardo alle piccole costruzioni accessorie nell'ambito degli edifici rurali o destinati alle industrie agricole che non richiedono particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non comportino pericolo per le persone; restando, quindi, esclusa, in ogni caso, la suddetta competenza nel campo delle costruzioni civili, sia pure modeste, ove si adottino strutture in cemento armato, per cui ogni competenza è riservata agli ingegneri ed architetti iscritti nell'albo, ai sensi del R.D. 16 novembre 1939, n. 2229, art. 1, (v. Cass. 2 aprile 1997 n. 2861; Cass. 22 ottobre 1997 n. 10365). È opportuno ribadire che tale normativa, non modificata dalla L. 5 novembre 1971, n. 1086, che si limita a rinviare per gli ingegneri, architetti e geometri alla previgente ripartizione di competenza, implica che ai geometri non possa comunque essere affidata la progettazione e la direzione dei lavori di costruzioni comportanti l'impiego del cemento armato (vedi ex multis: Cass.; 28 luglio 1992 n. 9044; Cass. 19 aprile 1995 n. 4364)” (Cass. Civ., Sez. II, Sent., 21.03.2011, n. 6402).

Ed in effetti, come correttamente sottolineato nel richiamato precedente del Consiglio di Stato, posto che in base ai principi generali “*le leggi ... che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi ... in esse considerati*” (art. 14, disp. prel. Cod. civ.), è evidente che la previsione della possibilità, eccezionale e derogatoria, di realizzare “*piccole costruzioni accessorie in cemento armato*” nel ristretto ambito di quelle “*rurali*” (lett. “l”, art. 16, R.D. 274/1929), non può in via analogica essere estesa dall’interprete in relazione alle costruzioni civili (disciplinate dalla successiva e distinta lettera “m” del medesimo articolo).

L’art. 16, nella relativa inequivoca formulazione, dimostra infatti che laddove la legge professionale ha inteso riconoscere la competenza dei geometri in relazione ad opere di cemento armato, lo abbia indicato in modo espresso e dettagliato, specificando nel contesto della medesima disposizione ulteriori criteri di delimitazione.

Dunque ben si attaglia alla fattispecie il canone ermeneutico *ubi lex voluit dixit, ubi tacuit noluit* che fa appunto leva sulla espressa e minuziosa enunciazione della richiamata facoltà prevista alla lettera “l” (relativa alle costruzioni rurali) e non nelle altre lettere, ed in particolare non alla lettera “m” (che riguarda le costruzioni civili).

Proprio in questa prospettiva vanno lette le altre disposizioni rilevanti del “Regolamento per la professione di geometra” (R.D. 11.2.1929 n. 274), quali ad esempio:

- l’art. 17 che indica che *“le disposizioni del precedente articolo valgono ai fini della delimitazione della professione di geometra, e non pregiudicano quanto può formare oggetto dell’attività di altre professioni, salvo ciò che è disposto dagli artt. 18 a 24”*;

- l’art. 21 che, nel prevedere che *“ferme rimanendo le disposizioni contenute nella L. 24 giugno 1923, n. 1395, e nel regolamento approvato con R.D. 23 ottobre 1925, numero 2537, relative alla tutela del titolo e dell’esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti, nonché le disposizioni del R.D.L. 7 giugno 1928, n. 1431, per l’accettazione degli agglomeranti idraulici e per l’esecuzione delle opere in conglomerato cementizio, ai geometri diplomati anteriormente alla entrata in vigore del presente regolamento, che abbiano lodevolmente compiuto per almeno tre anni prestazioni eccedenti i limiti di cui all’art. 16, sarà consentito di proseguire in tali prestazioni”*, chiaramente sottintende l’esclusione della relativa competenza in materia di conglomerati cementizi dal momento dell’entrata in vigore del R.D. 11.2.1929 n. 274 medesimo, facendo salve esclusivamente le competenze pregresse.

Tale situazione, peraltro, corrisponde anche alla più corretta lettura del principio di legalità, tassatività e specificità dell’attribuzione sia di competenze professionali sia, soprattutto, di funzioni amministrative nei confronti dei geometri, i quali possono esercitare le relative competenze solo se, e nella misura in cui, la legge le attribuisca loro in maniera espressa ed inequivoca.

Del resto, tale necessità è tanto più avvertita se si considera che, nella specie, si tratta non tanto (e non solo) di individuare le competenze del “geometra” in generale, bensì di focalizzare le funzioni rilevanti *“ai fini dello svolgimento delle funzioni degli uffici tecnici regionali (c.d. genio civile) in ambito strutturale”* (come risulta dal parere richiesto).

Trattasi di competenze connesse alle funzioni da espletare da parte dei pubblici uffici e dei pubblici funzionari e, di conseguenza, la relativa attribuzione non può che essere soggetta ad una rigorosa applicazione del principio di legalità.

In tale prospettiva, peraltro, non vi è chi non veda che, a differenza di quanto affermano i Geometri, il delineato quadro regolatorio non è stato affatto modificato

dall'abrogazione del R.D. 2229/39 recante “*Norme per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio semplice od armato*” (ed in particolare del relativo articolo 1 ai sensi del quale “*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*”).

Sotto tale profilo l'abrogazione è senz'altro **ininfluente** innanzitutto perché la competenza professionale dei geometri continua ad essere espressamente e specificamente disciplinata dal combinato disposto degli articoli 64, comma 2, del D.P.R. 380/2001, e 16 del R.D. 274/1929, i quali, come evidenziato, alla luce delle limitazioni contenute nella legge professionale dei geometri, escludono che ai geometri possa essere affidata la progettazione e la direzione dei lavori di costruzioni civili comportanti l'impiego di cemento armato.

È da tali disposizioni che si evince l'ambito delle competenze professionali e, dunque, l'esclusione della competenza dei geometri in materia di conglomerato cementizio. Il RD 2229/39, infatti, non riguarda le competenze di geometri, architetti o ingegneri, ma la disciplina dell'esecuzione delle opere in conglomerato cementizio semplice od armato.

3.2. Occorre altresì sottolineare che non vi è nemmeno un elemento né letterale, né logico, né sistematico, per ipotizzare che il D.Lgs. 212/2010 (norma *abrogans*) abbia inteso incidere sulle competenze professionali e, dunque, modificare in *parte qua* quanto precedentemente stabilito dal complesso *corpus* normativo delineato.

Non solo manca nei lavori preparatori del decreto 212/10 qualsiasi indicazione in tal senso, quanto soprattutto è nel preambolo del decreto che, richiamato il meccanismo del c.d. “taglia leggi” (solo il D.Lgs. 212/2010 in un'unica soluzione ha “tagliato” ben 35.000 atti primari), si dà atto che **la ratio dell'intervento legislativo del 2010** è di natura completamente diversa e specificamente di “**semplificazione e riassetto normativo**” (e dunque non di modifica del precedente quadro normativo in materia di “*competenze professionali*” dei geometri, come erroneamente si vorrebbe ritenere).

La norma abrogativa non ha dunque nessuna finalità di riallocazione o riassetto delle competenze professionali tra geometri, ingegneri e architetti, né tantomeno di attribuzione di funzioni nuove ai geometri.

In tal senso si è espressa di recente anche la Corte di Cassazione che, con sentenza del 30 agosto 2013, n. 19989, ha affermato:

- che *“la normativa, nel ribadire i “limiti delle rispettive competenze”, chiaramente rinvia, senza introdurre autonomi ed innovativi criteri attributivi di competenza, alle previgenti rispettive normative professionali di riferimento, tra le quali, dunque, per quanto riguarda i geometri, quella in precedenza esaminata, che è rimasta immutata (v. Cass. 8/4/2009 n. 8543).*

La norma [la L. n. 1086 del 1971], in altri termini, non incide sull’ambito delle competenze fissate dalle norme precedenti, ma stabilisce che ogni qual volta si deve realizzare un’opera in cemento armato la costruzione deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritti nel relativo albo e la direzione lavori e l’esecuzione delle opere deve avere luogo sotto la direzione di un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritto nel relativo albo.

Siccome il R.D. n. 274 del 1929, art. 16, alla lett. l estende la competenza del geometra, quanto alle “costruzioni rurali e di edifici per uso d’industrie agricole di limitata importanza” alle piccole “costruzioni accessorie in cemento armato”, ma solo a determinate condizioni, mentre la lett. m) non contiene identica estensione per le costruzioni civili di modesta importanza, si deve ritenere che resti confermata l’esclusione della competenza del geometra per le modeste costruzioni civili in cemento armato.

Ne consegue che la normativa all’epoca vigente non consentiva al geometra la progettazione e la direzione delle costruzioni civili, ancorché modeste, ma in cemento armato”,

- che: *“la nuova normativa [di cui al D.Lgs. n. 212 del 2010] è inoltre del tutto priva di carattere interpretativo della disciplina in materia di competenze del geometra non rinvenendosi in essa alcun dato testuale che possa portare a questa conclusione. (...)*

Per contro va qui ribadito il principio che la natura interpretativa di una disposizione normativa (...) deve risultare chiaramente dal suo contenuto, che deve non solo enunciare il significato da attribuire ad una norma precedente, ma anche

la volontà del legislatore di imporre questa interpretazione, escludendone ogni altra (cfr. Cass. 23827/2012; Cass. n. 9895 del 2003; Cass. n. 7182 del 1986), aspetti che non si rinvencono nel D.Lgs. n. 212 del 2010”;

- che: *“in conclusione devono essere confermati ... i principi costantemente affermati da questa Corte secondo i quali:*

ai tecnici solo diplomati (geometri e periti in edilizia) è consentita soltanto la progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili, con esclusione in ogni caso di opere che prevedano l’impiego di strutture in cemento armato a meno che non si tratti di piccoli manufatti accessori, trattandosi di una scelta inequivoca del legislatore dettata da evidenti ragioni di pubblico interesse, i limitati margini di discrezionalità attesa la chiarezza e tassatività del precetto normativo (v. Cass. 8/4/2009 n. 8543 e la giurisprudenza ivi richiamata: Cass. 8545/05, 7778/05, 6649/05, 3021/05, 19821/04, 5961/04, 15327/00, 5873/00);

- che *“tale disciplina professionale non è stata modificata dalla L. 5 novembre 1971, n. 1086 e dalla L. 2 febbraio 1974, n. 64, le quali si sono limitate, pur senza esplicito richiamo, a recepire la previgente ripartizione di competenze né tale disciplina professionale è stata modificata dalla L. 5 novembre 1971, n. 1086, e dalla L. 2 febbraio 1974, n. 64, le quali si sono limitate, pur senza esplicito richiamo, a recepire la previgente ripartizione di competenze (cfr., ex multis, Cass. 2/9/2011 n. 18038)”;*

- e che, dunque, *“resta in ogni caso esclusa la competenza del geometra per le modeste costruzioni civili che siano anche in cemento armato”.*

3.3. Occorre inoltre evidenziare che **in realtà il RD 2229/39**, in tema di *“norme per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio semplice od armato”*, risultava **già abrogato** a seguito dell’entrata in vigore del **D.M. 14.1.2008**, in tema di *“approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni”*, sicché è evidente che la ulteriore, pleonastica, *“abrogazione”* alla quale fa riferimento il D.Lgs. 212/10 è in realtà priva di qualsiasi valore giuridico ed è quindi *ex se* inidonea ad immutare il precedente quadro normativo tanto da volersene trarre le conseguenze indicate dai Geometri.

All’uopo rileva infatti che la L. 1086/71 (in materia di *“Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato”*) all’art. 22 (specificamente in tema di *“applicabilità di norme tecniche vigenti”*) stabiliva che *“le norme di carattere tecnico contenute nel R.D. 16 novembre 1939, n. 2229” “continuano ad*

applicarsi” “fino a quando non saranno emanate le norme tecniche di cui al precedente articolo 21”, il che si è appunto verificato con la pubblicazione del predetto D.M. 14.1.2008 (recante le nuove norme tecniche).

In tale prospettiva, dunque, non può ammettersi che dall’abrogazione della norma che indicava la necessità di un progetto esecutivo firmato da un ingegnere o un architetto per la realizzazione di un’opera di conglomerato cementizio semplice o armato si inferisca l’attribuzione ai geometri della relativa competenza; al contrario, è la carenza di una specifica norma attributiva a escludere la relativa funzione.

Conclusivamente la tesi esposta dai Geometri è priva di fondamento:

- perché l’abrogazione del R.D. 2229/39 è ininfluente rispetto alla disciplina vigente volta a regolare espressamente i “limiti” delle competenze professionali dei geometri (art. 64, D.P.R. 380/2001; art. 16, R.D. 274/1929);

- perché non sussiste alcun elemento né testuale, né logico-sistematico idoneo a corroborare l’interpretazione proposta dai Geometri, all’opposto contraddetta dalla *ratio* e dalla finalità espressamente indicate nel D.Lgs. 212/10 (significativamente denominato “taglia – leggi”);

- perché il R.D. 2229/39 risultava già abrogato ed inapplicabile a seguito dell’entrata in vigore del D.M. 14.1.2008, sicché nemmeno in astratto la (conferma della) relativa abrogazione (ex D.Lgs. 212/10) risulterebbe idonea ad immutare il quadro normativo di riferimento.

4. Anche per quel che riguarda le **zone sismiche**, l’art. 17 della legge 64/1974 (che non ha innovato in materia: cfr. tra le altre, Cass. Civ. 30 marzo 1999 n. 3046; Cass. 22 ottobre 1997 n. 10365; Cass. 15 febbraio 1996 n. 1157; Cass. 2 aprile 1997 n. 2861) e gli artt. 93 e 94 del DPR 380/01 prevedono, come per quanto osservato innanzi, che i geometri possano progettare e dirigere opere nei limiti delle proprie competenze, che sono quelle illustrate *supra*.

Il Regolamento per la professione di geometra non attribuisce infatti alcuna competenza in zona sismica ai geometri, salvo per le “*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*” e solo in relazione alle costruzioni rurali o per uso agricolo di limitata importanza.

Al riguardo, restando fermo quanto detto innanzi, occorre comunque segnalare che l'espressione "*modeste costruzioni civili*" di cui all'art. 16 lett. m) del RD 274/1929 si interpreta sulla base del criterio qualitativo da rapportarsi al percorso formativo sostenuto dal professionista e alle difficoltà dell'intervento da realizzare (che non deve implicare la soluzione di problemi tecnici particolari) "*devoluti esclusivamente alla competenza professionale degli ingegneri e degli architetti*" (Cons. Stato, 5208/2002).

Il criterio "*tecnico-qualitativo sulla valutazione della struttura dell'edificio e delle relative modalità costruttive, che non devono implicare la soluzione di problemi particolari devoluti esclusivamente ai professionisti di rango superiore*" (Corte Cost. 199/1993), non può infatti essere integrato nelle ipotesi in cui viene in rilievo la sicurezza strutturale e sismica di un edificio e, quindi, l'applicazione delle NTC del 14.1.2008.

Al riguardo, infatti, neanche il supporto o l'intervento di professionista di rango superiore può sopperire alla carenza di competenza del geometra, perché la concezione strutturale di un'opera non può mai considerarsi "*modesta*" dovendosi valutare nella sua interezza (Cass. 6402/11; Cons. Stato, 4652/07).

Anche l'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei lavori pubblici nel parere del 2009 n. 126 (richiamato anche dal parere del 8.11.2011, n. 122 della Sez. I del CSLP) ha affermato che, in materia di interventi ricadenti in zona sismica, (ma analoga considerazione vale per altre azioni di natura dinamica (vibrazioni ed urti) o per l'azione del vento non riconducibile a schemi di carico e possibilità di analisi espressi dalla normativa vigente, "***in presenza di cedimenti fondazionali ... le attività professionali relative a tali costruzioni debbano restare di esclusiva competenza degli ingegneri e architetti***".

Peraltro, il Consiglio di Stato, sia con sentenza n. 2537/11 sia con sentenza n. 686/12 ha affermato che "*per accertare se una costruzione sia da considerare modesta ... 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. n. 64 cit. la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze professionali dei geometri*".

Del resto, la pronuncia da ultimo citata, invocata dai Geometri a sostegno della sussistenza della competenza per la relativa categoria, in realtà, non si riferiva nemmeno alle competenze dei geometri - individuate sulla base del criterio della

“modestia” -, bensì a quelle degli ingegneri e architetti *juniores* - riferite invece al criterio della “semplicità”, “con l’uso di metodologie standardizzate” -: locuzione ben diversa da quella in esame nella specie.

In tale prospettiva con la sentenza menzionata si era semplicemente posto in luce, senza “*sottacere la specificità della progettazione in area sismica*”, che per la verifica della ricorrenza del criterio legittimante previsto *ex lege* (“costruzioni civili semplici”), non potesse essere aprioristicamente esclusa sempre e comunque la sua sussistenza allorché si verta nel campo della progettazione e direzione dei lavori in dette aree, necessitandosi, sempre per gli ingegneri e architetti *juniores*, una valutazione caso per caso, che tenga conto in concreto dell’opera prevista, delle metodologie di calcolo utilizzate, tanto più rigida e “preclusiva”, allorché l’area sia classificata con un maggiore rischio sismico.

Tale pronuncia, invece, ha richiamato il precedente del Consiglio di Stato (sez. V, 30 ottobre 2003, n. 6747) che afferma che “*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*” ed “*escluso che una costruzione in zona sismica possa considerarsi “modesta” ed escluso quindi che i geometri siano abilitati alla progettazione in dette aree*”, tanto che una diversa interpretazione finirebbe persino con il sovrapporre “*la preclusione vigente per i geometri a quella asseritamente attingente le categorie juniores [degli architetti], di fatto equiparando queste ultime a quella dei geometri*”: “*conseguenza non voluta dalla legge, tanto più laddove si consideri 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*”.

Tale ultima circostanza, peraltro, non può nemmeno essere spesa dai geometri come argomento a sostegno dell’ampliamento delle rispettive competenze (che altrimenti verrebbero meno pur in assenza di una norma di divieto), dovendo semmai la sismicità del territorio rappresentare elemento di concretizzazione del fattore qualitativo della competenza da spendere nell’elaborazione, nell’esecuzione

e nella direzione di un progetto, tanto più se considerata alla luce delle professionalità di architetti ed ingegneri.

5. In relazione, infine, all'argomento che (per fondare la competenza dei geometri nelle suddette materie) poggia sulla considerazione che, nell'ambito del percorso formativo e dell'esame di Stato, figurino fattispecie di competenza dei geometri fra le quali la progettazione di fabbricati di volumi mai inferiori a 1200 mc e fino a 3000 mc, è sufficiente osservare che il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca – titolare in via esclusiva delle competenze in materia di prove e di esami di Stato – si è espresso con parere prot. 8323/RU/18.12.2012 nel senso di **escludere le competenze dei geometri sia per le costruzioni civili in cemento armato sia per le costruzioni in zona sismica, "trattandosi di attività che, qualunque ne sia l'importanza, è riservata agli ingegneri ed architetti iscritti nei relativi albi professionali"**.

Nei termini che precedono è l'avviso del Consiglio Nazionale Ingegneri, sulla questione sottoposta all'esame dell'Ecc. mo Consiglio di Stato, in sede Consultiva.