

La progettazione, la direzione, l'esecuzione e La sorveglianza delle opere in conglomerato cementizio e in zone sismiche

di Gennaro Iacovelli

Comune di Bologna Urbanistica Edilizia – Ufficio giuridico di direzione

Il Parere del Consiglio di Stato Sez. II n. 2539 del 4 settembre 2015 risolve le questioni interpretative sorte sulle competenze degli ordini professionali.

Le argomentazioni della Regione

La Regione Toscana ha chiesto un parere in riferimento ai limiti delle competenze dei professionisti tecnici geometri iscritti negli albi professionali, la cui attività era disciplinata un tempo dall'art. 16 del R.D. 11 febbraio 1929 n. 274¹ allo scopo di garantire il corretto esercizio delle funzioni amministrative degli uffici tecnici regionali in materia di denunce di lavori di opere in conglomerato cementizio o da realizzare in zona sismica.

In particolare, tale richiesta mirava ad accertare se gli stessi tecnici sono abilitati a svolgere la progettazione, la direzione e l'esecuzione di lavori di strutture civili in cemento armato nei limiti della *"modestia delle costruzioni"* o se tale competenza sia da escludersi del tutto e se rimane del tutto preclusa la possibilità relativa alla progettazione e direzione lavori di quelle strutture civili realizzate in zone sismiche.

È stato osservato che per effetto dell'avvenuta abrogazione del R.D. n. 2229 del 16 novembre 1939, che riservava agli Ingegneri ovvero agli Architetti iscritti agli albi la firma del progetto esecutivo di *"... ogni opera di conglomerato cementizio semplice, armato, con struttura metallica o precompresso che interessi l'incolumità delle persone..."* ad opera dell'art. 1, comma 1, e dall'Allegato all'art.13 del D.Lgs. 212/2010, residuerebbe in capo ai suddetti tecnici geometri una generalizzata competenza della progettazione di *"modeste costruzioni"* civili e di quelle rurali, industrie agricole o di opere accessorie che non richiedano particolari calcoli statici.

La stessa Regione Toscana, ha evidenziato che per effetto di queste modifiche legislative intervenute, di fatto è venuta meno la disposizione che limitava l'esclusione della competenza dei geometri nella relativa progettazione di queste opere in cemento armato, mentre era apparsa più perplessa in virtù delle disposizioni dettate dal D.M. 14 gennaio 2008, relativo alla normativa tecnica, per quelle costruzioni realizzate in zone sismiche.

Il ragionamento del Consiglio di Stato

Lo stesso Consiglio di Stato Sezione V, già pronunciatisi con la decisione n. 883/2015 sul ricorso dell'Ordine degli Ingegneri di Verona, ha voluto ripercorre le modifiche introdotte dal dato normativo, al fine dirimere alcune delle questioni controverse che si sono succedute nel tempo, circa l'individuazione dei predetti limiti nella ripartizione delle competenze delle diverse figure professionali citate.

Nella medesima circostanza con una nota il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Geometri faceva notare che in assenza di una norma europea sull'esercizio della professione, verrebbe legittimata l'esercizio della stessa professione per quelle attività che esulano dal concetto di *"modestia costruzione"* ovvero tutte quelle opere che interessano *"...gli edifici singoli di volumetria superiore a 1200 me, costruiti da più di 6 unità immobiliare... o da più di 2 piani fuori terra o con moduli elementari superiori a 2.400 me..."*.

Nello specifico, riportò che la vicenda relativa all'annullamento di una delibera comunale, alla luce di quanto indicato dall'art. 53 del DPR. n. 380/2001 (in cui è stata trasfusa la Legge n. 1086/71), nel dettare le nuove definizioni di opere in conglomerato cementizio, ha evidenziato proprio in base al disposto del successivo art. 64 del medesimo decreto, la necessità di assicurare che le stesse costruzioni garantiscano la perfetta stabilità e la sicurezza delle strutture in modo da evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità.

¹ Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2012, n. 686; Cass. civ., Sez. II, 2 settembre 2011, n. 18038; Cons. Stato, Sez. V, 28 aprile 2011, n. 2537; Cons. Stato, Sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1457; Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6036; TAR Lombardia (Brescia), Sez. II, 18 aprile 2013, n. 361).

Sulla scorta di tale principio la norma affermava la necessità, senza chiarirne meglio i contenuti, che la progettazione, la direzione delle opere in cemento armato doveva avvenire quindi ad opera di un tecnico abilitato ed iscritto all'albo ed il direttore dei lavori, il costruttore, ciascuno per la propria parte, dovevano assicurare la responsabilità dell'opera, delle prescrizioni di progetto, della qualità dei materiali impiegati e della posa in opera degli stessi.

Per le zone sismiche, in particolare, invece, si rilevava nel rispetto delle indicazioni stabilite dall'art. 93 del citato decreto che le costruzioni, la riparazione e la sopraelevazione dovevano essere realizzate pur sempre tramite il preavviso scritto al competente ufficio tecnico della Regione ed il progetto poteva essere fatto anche a firma del geometra, di cui all'art. 83 del medesimo provvedimento

Nel medesimo provvedimento veniva ribadito che il contenuto minimo del fascicolo, dei calcoli delle strutture, ecc, doveva essere predeterminato sempre dallo stesso ufficio tecnico regionale con l'obbligo ai sensi dell'art. 94 della firma dello stesso professionista per la preventiva autorizzazione all'intervento edilizio con la sola esclusione dei comuni a bassa sismicità.

La questione posta all'attenzione della medesima Sezione non offriva quindi soluzioni univoche riguardo le controversie sorte rispetto alle norme regolanti l'esecuzione di opere in conglomerato cementizio, normale, precompresso e a struttura metallica, di cui all'art. 64 citato, il quale di fatto ha espressamente previsto la necessità della redazione di un apposito progetto esecutivo, da parte di un tecnico abilitato iscritto nel relativo albo di appartenenza, ribadendo ancora una volta il rispetto dei criteri delle competenze dettate dalle leggi dei diversi ordini e collegi professionali.

Le indicazioni fornite dalle norme del decreto e l'abrogata regola generale dettata dall'art. 1 del R.D. n. 2229/1939 dei limiti quindi imposti nello specifico dall'art. 16 lett. m) del Regio Decreto n. 274/1929, aveva di fatto riaperto la possibilità al tecnico geometra di eseguire la progettazione, la direzione e la vigilanza di *"modeste costruzioni civili"*, di quelle rurali, di edifici ad uso di industria agricola e di costruzioni accessorie realizzate in conglomerato cementizio che non richiedessero particolari operazioni di calcolo, con il solo limite, come è stato riconosciuto da una parte della giurisprudenza, che tali opere non implicassero pericolo per l'incolumità delle persone².

Queste interpretazioni delle norme succedutesi nel tempo avevano suscitato notevoli perplessità da parte della stessa giurisprudenza tanto che la stessa si è mossa su due indirizzi contrapposti, da un lato restringere le competenze dei geometri, estendendo il divieto assoluto della progettazione, direzione dei lavori relativi alla realizzazione di costruzioni civili in cemento armato³ e un diverso orientamento che ammetteva invece come unico solo limite quello rinvenibile nei soli casi di costruzioni realizzabili sopra citate.

Ad avviso quindi dello stessa Sezione sin qui citata, più in generale, il limite di demarcazione delle competenze dei diversi ordini professionali doveva quindi essere ispirato al preminente interesse della tutela della pubblica incolumità, principio espressamente codificato, come si accennava nell'art. 64 del medesimo decreto presidenziale.

La stessa Legge n. 143 del 1949, sulle tariffe professionali degli ingegneri e degli architetti, muove proprio in questa direzione, sul presupposto appunto che per le costruzioni sismiche si ammette che per la realizzazione di costruzioni a più di un piano l'ossatura in cemento armato non possa essere progettata da geometri.

Pertanto, la stessa Sezione ha quindi operato un chiaro discrimine nel suo pronunciamento riguardo in particolare la progettazione, la direzione lavori della realizzazione di civili abitazioni di modesta entità e per estensione analogica anche quelle rurali o di industrie agricole con utilizzo di cemento armato fin qui ammesse vale a dire del solo limite d'interessare l'incolumità delle persone.

Per quanto riguarda più nel dettaglio l'individuazione del requisito della modestia entità delle costruzioni, la Sezione in sede di parere interlocutorio ha però chiarito che occorre rifarsi ad un

² Cons. distato, Sez. IV, 28 novembre 2012, n.6036

³ cfr. Cass. Civ. Sez.II, 2 settembre 2011 n.18038

criterio qualitativo e a uno quantitativo.

In tal senso la progettazione e la direzione dei lavori delle opere in conglomerato cementizio specificamente connessi alla funzionalità statica della struttura dovrà essere affidata al tecnico in grado di eseguire i calcoli e valutare appunto i pericoli per pubblica incolumità gli aspetti meramente legati al progetto architettonico invece potranno essere affidati anche allo stesso geometra (collaborazione tra diverse competenze professionali).

Non si tratterà quindi in concreto di un mero affidamento di incarico al progettista ingegnere o architetto, che controfirmi o si limiti ad eseguire i calcoli, ma una vera assunzione diretta di responsabilità del segmento del progetto complessivo⁴, nel senso che l'incarico non può appunto essere affidato al geometra avvalendosi della collaborazione formale dell'ingegnere. Quanto poi più nello specifico il riferimento alle opere da eseguire nelle zone sismiche la formula richiamata dal più volte citato art. 64 del Dpr n.380/ 2001, rispetto ai decreti ministeriali che né disciplinano la singola professione di geometra, non ha di fatto implicato l'attribuzione di competenza dello stesse per queste opere, così come anche il riferimento alla sua specifica formazione, come affermato dalla costante giurisprudenza,

Infatti esulano proprio dal tema della sua formazione quelle competenze professionali in riferimento ai calcoli complessi, così come non garantisce il medesimo accesso alla professione il fatto che il geometra sia in grado di affrontare le difficoltà derivanti dagli aspetti tecnici progettuali legati alle zone sismiche medesime.

Le conclusioni

La medesima Sezione, in merito al quesito formulato dalla Regione Toscana, ammette che la modestia delle costruzioni civili realizzate in cemento armato e quelle ad uso agricolo e/o accessorio, nelle stesse nelle zone sismiche venga valutata dagli uffici tecnici con maggiore severità, poiché operando nelle stesse il gioco delle spinte e delle contro spinte e delle sollecitazioni, di conseguenza il progetto statico dovrà prevalere su quello architettonico.

In questo caso, quindi, la progettazione, l'esecuzione e la direzione dei lavori necessitano della responsabilità di un professionista che sia in possesso di specifiche competenze tecniche che potranno che essere riscontrate solo da parte di un ingegnere o architetto all'uopo nominato.

⁴ Cass. Civ. Sez.II. 30 agosto 2013 n.19989