

Marghera Venezia, 22 febbraio 2022
Prot. n. 37/2022 PB/vl

Ai COMUNI
Agli ENTI TERRITORIALI del Veneto

LORO SEDI

OGGETTO: Competenze professionali in materia di progettazione e direzione lavori di opere pubbliche e private.

Con spirito di collaborazione e con l'obiettivo di perseguire la tutela della sicurezza nelle costruzioni pubbliche e private, avuto riguardo alle disposizioni legislative in merito alle competenze professionali, si sottopongono all'attenzione degli Enti e Amministrazioni, in indirizzo, alcuni recenti richiami giurisprudenziali che possono informare sull'affidamento degli incarichi di progettazione e direzione lavori di alcune tipologie di opere pubbliche e private, nonché sulle attività di verifica e controllo degli stessi, che sono in capo a detti Enti e Amministrazioni.

1. Competenze professionali esclusive degli ingegneri in materia di progettazione e direzione lavori di opere di urbanizzazione primaria nonché di opere viarie, idrauliche ed igieniche.

In merito agli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura di opere ed infrastrutture relative alla viabilità, si conferma che sono di esclusiva competenza degli ingegneri gli interventi in materia di viabilità e infrastrutture stradali, quando non siano strettamente connessi ad un fabbricato. Si evidenzia che l'esclusiva competenza degli ingegneri riguarda anche le opere di urbanizzazione primaria all'interno dei centri abitati.

Il TAR Lazio, con Sentenza 25.5.2020 n. 170, si è pronunciato relativamente ai lavori di *"miglioramento della sicurezza stradale mediante la realizzazione di una rotatoria ed illuminazione dell'incrocio [...]"* la cui progettazione era stata affidata a un architetto. Ciò concludendo per la fondatezza dell'impugnazione *"inerente l'asserita incompetenza degli architetti alla progettazione dell'opera, atteso che la progettazione di un'opera di urbanizzazione primaria, quale è la viabilità pubblica, è riservata alla competenza degli ingegneri ai sensi dell'art. 51 RD 2537/1925"*.

Nella sentenza si legge che *"il Comune di Supino ha provveduto, in ragione di quanto espresso nella impugnata sentenza in merito alla sussistenza del vizio di competenza professionale ritenendo la progettazione stradale di esclusiva competenza degli ingegneri, a conferire un apposito incarico tecnico di rinnovazione, volto a realizzare la sanatoria con efficacia ex tunc dell'originaria attività progettuale affidata ad architetti"*.

Rimane quindi, in conclusione fermo e impregiudicato il principio legislativo e giurisprudenziale secondo il quale la progettazione delle opere viarie, idrauliche e igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di competenza esclusiva degli Ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli articoli 51, 52 e 54 del R.D. n. 2537/1925 (Consiglio di Stato n. 5012/2019;

Consiglio di Stato n. 6593/2018; Consiglio di Stato n. 2938/2000; Consiglio di Stato n.416/1998; Consiglio di Stato n. 92/1990; Consiglio di Stato n. 1538/1984; ecc.).

Gli arresti giurisprudenziali sopra richiamati hanno, dunque, chiarito che la competenza concorrente di ingegneri e architetti sia soltanto nelle opere di edilizia civile e per gli impianti tecnologici strettamente connessi a edifici e fabbricati (in tal senso anche Cons. Stato, Sez. VI, 15.3.2013 n. 1550).

Per scrupolo di completezza, è utile ricordare che il Consiglio di Stato ha escluso che il riparto di competenze professionali tra architetti e ingegneri, regolato normativamente in modo vincolante, possa essere derogato “dalla *lex specialis* di gara” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22.7.2021 n. 5510).

2. Limiti delle competenze professionali dei tecnici diplomati nella progettazione e direzione lavori di costruzioni civili

Con deliberazione n. 244 in data 9 marzo 2021, la Giunta Regionale ha approvato il nuovo elenco dei comuni sismici del Veneto: il territorio regionale veneto, già interamente classificato sismico, a partire dal 15 maggio 2021 è ora incluso nelle zone sismiche 1, 2 e 3, a più elevata pericolosità sismica.

Appare conseguentemente auspicabile – oltre che in linea con la normativa vigente – che, per la sicurezza stessa delle nuove costruzioni nonché di quelle esistenti oggetto di interventi di ristrutturazione e quindi per la salvaguardia stessa della pubblica incolumità, la progettazione e direzione lavori di costruzioni civili venga affidata a tecnici laureati.

L'oggetto e i limiti dell'esercizio professionale dei tecnici diplomati, in particolare con il diploma di geometra, sono regolati dall'art. 16 del R.D. n. 274 del 11/02/1929. Nello specifico, il citato articolo prevede la lettera 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 richiedano particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non possano comunque implicare pericolo per la incolumità delle persone [...]*” e la lettera m) “*progetto, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili*”.

Pertanto, nell'ambito delle costruzioni, l'esercizio professionale del geometra è limitato al progetto e alla direzione di modeste costruzioni o di limitata importanza e, se in cemento armato, che non richiedono particolari operazioni di calcolo e che per loro destinazione non possono comunque implicare pericolo per la incolumità delle persone.

A tale riguardo, è utile ricordare che in ordine alla delimitazione delle competenze tra l'attività dei geometri e quella degli ingegneri, il Giudice amministrativo ha affermato che, “*ai sensi delle norme degli art.t. 16 lett. m) RD 11.2.1929 n. 274 e dalle leggi 5.11.1971 n. 1086 e 2.2.1974 n. 64, che hanno disciplinato le opere in conglomerato cementizio e le costruzioni in zone sismiche, 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 e agli architetti iscritti nei relativi Albi Professionali*”.

Sulla base di tale presupposto, il Consiglio di Stato (Sez. V, 23.2.2015 n. 883) ha affermato che “*solo le opere in cemento armato relative a piccole costruzioni accessorie rientrano nella competenza dei geometri. [...]. 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 d'eccezione si estende a queste strutture [...] 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*”. Ciò con il corollario che la riferita competenza è comunque esclusa nel campo di 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 e architetti iscritti nei relativi Albi Professionali".

In definitiva, esula dalla competenza dei geometri la progettazione di costruzioni civili con strutture in cemento armato e/o in zona sismica, trattandosi di attività che, qualunque ne sia l'importanza, è riservata solo agli ingegneri ed architetti, mentre rientrano nella competenza dei geometri solo le opere, anche in cemento armato, relative a piccole costruzioni accessorie nell'ambito di edifici rurali o destinati alle industrie agricole, che non richiedano particolari operazioni di calcolo e che per loro destinazione non comportino pericolo per le persone.

In tale contesto è stato, altresì, osservato che *"il criterio per accertare se una costruzione sia da considerare modesta – e quindi se la sua progettazione rientri nella competenza professionale dei geometri – 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. 64/1974, la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze professionali dei geometri"* (cfr. Cons Stato Sez. V, n. 883/2015 cit.).

I suddetti principi sono stati confermati e consolidati negli ultimi anni da diversi provvedimenti giurisdizionali (Cons. di Stato, Sez. V, n. 2537/2011; Cons. di Stato, Sez. IV, n. 1526/2013; Cons. di Stato, Sez. V, n. 2617/2013; Cass. Civile Sent., Sez. II, n. 19989/2013; Cass. Civile Sent., Sez. II, n. 23510/2015; Cass. Civile Ord., Sez. II, n. 29227/2019).

Un altro principio sancito dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 883/2015 è la conseguente nullità del contratto d'opera professionale tra committente e tecnico diplomato – geometra – nel caso in cui l'oggetto sia una costruzione di civile abitazione, il cui progetto abbia richiesto l'adozione anche parziale dei calcoli di strutture in cemento armato. Tale principio, espresso da diversi provvedimenti (Cass. Civile Ord., Sez. VI, n. 2040/2015; Cass. Civile Ord., Sez. II, n. 2038/2019), è stato recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione, Sez. II, con l'ordinanza n. 2913/2020, nella quale è confermata la nullità del contratto intercorso tra la committente ed il tecnico diplomato – geometra –, in qualità di progettista della costruzione e direttore delle opere murarie, nonostante si trattasse della progettazione di un edificio rurale destinato all'azienda agricola con progetto e direzioni lavori delle opere strutturali eseguiti da un ingegnere abilitato.

Anche il Giudice di legittimità si è espresso in ordine ai limiti delle competenze dei professionisti diplomati osservando che *"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 estendendosi a queste, in via di eccezione, solo con riguardo alle piccole costruzioni accessorie nell'ambito degli 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, essendo riservata agli ingegneri la competenza per le costruzioni civili, anche modeste, che adottino strutture in cemento armato"* da qui la conclusione che *"la progettazione e la direzione di opere da parte di un geometra in materia riservata alla competenza professionale degli ingegneri o degli architetti, sono illegittime, a nulla rilevando in proposito che un progetto redatto da un geometra sia controfirmato o vistato da un ingegnere ovvero che un ingegnere esegua i calcoli in cemento armato, atteso che il professionista competente deve essere altresì titolare della progettazione, trattandosi di incombenze che devono essere inderogabilmente affidate dal Committente al professionista abilitato secondo il proprio statuto professionale, sul quale gravano le relative responsabilità"* (cfr. Corte di Cassazione Sez. II Ordinanza n. 100 dell'8.1.2021 che ha ribadito quanto deciso con Cass. Sez. II 21.3.2011 n. 6402).

Più recentemente, è stato anche escluso che si possa concludere per la legittimità della progettazione predisposta da un geometra quando l'attività si incentri esclusivamente sulla progettazione architettonica alla stregua della considerazione che la categoria del "progetto architettonico" non ha riscontro nella legge e nella giurisprudenza delle sezioni civili; ciò con la conferma che l'attività edilizia in zona sismica di per sé comporta il *"conseguente assoggettamento di ogni intervento edilizio alla normativa di cui alla legge n. 64 del 1974, la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze dei geometri"* (cfr. Cass. Sez. III Ord. 10.12.2021 n. 39230).

Sul concetto di opere in conglomerato cementizio armato normale, da considerare come opere composte da un complesso di strutture in conglomerato cementizio ed armature che assolvono ad una funzione statica, si ricorda che la Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici del 14 febbraio 1974, n. 11951 (Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici – Servizio Tecnico Centrale), ha precisato che *"si considerano, ai sensi della legge 1086, opere in conglomerato cementizio armato normale quelle costituite da elementi resistenti interconnessi, compresi quelli di fondazione, che mutuamente concorrono ad assicurare la stabilità globale dell'organismo portante della costruzione, e che quindi costituiscono un "complesso di strutture", ossia un insieme di membrature comunque collegate tra loro ed esplicanti una determinata funzione statica"*. Sono quindi escluse dall'applicazione dell'art. 4 della legge 1086 e dell'art. 65 del D.P.R. 380/2001, solamente le membrature singole e gli elementi costruttivi in cemento armato che assolvono una funzione di limitata importanza nel contesto statico dell'opera. Da quanto sopra esposto, ne discende che tutte le costruzioni, comunque realizzate, aventi fondazioni in calcestruzzo armato sono, di fatto, da considerarsi rientranti nell'applicazione dell'art. 4 della legge 1086 e dell'art. 65 del D.P.R. 380/2001.

È stato peraltro chiarito che anche il conferimento dell'incarico di direttore dei lavori di opere in cemento armato non rientranti nel novero di piccole costruzioni accessorie nell'ambito di edifici rurali o destinati alle industrie agricole che non comportino particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non determinano pericolo per le persone, è affetto da nullità (cfr. Cass. Civ., Sez. VI, 4.2.2015 n. 2040).

Vale, per completezza, osservare che la Suprema Corte ha anche reiteratamente affermato che il contratto con il quale è affidato a un tecnico diplomato l'incarico di redigere progettazioni ed espletare direzione lavori per le quali questo non è abilitato è nullo (cfr. Cass. Civ. 2040/2015 cit.; Cass. Civ., Sez. II, Ord. n. 100/2021 e Sent. n. 6402/2011), precisando, altresì, che a norma dell'art. 2231 comma 1 c.c., nel caso in cui l'esercizio di un'attività professionale è condizionata all'iscrizione a un Albo o Elenco, *"la prestazione eseguita da chi non è iscritto"*, se da un lato dà luogo *"a nullità assoluta del rapporto [...] privando il contratto di qualsiasi effetto"*, dall'altro non consente *"alcuna azione per il pagamento della retribuzione che non può, pertanto, essere pretesa a nessun titolo neanche ai sensi dell'art. 2041 c.c."*.

La stessa Corte di Cassazione ha chiarito che dalla nullità del contratto, nei termini rassegnati, discende l'illegittimità di far derivare conseguenze risarcitorie in capo al professionista per l'inadempimento – o l'inesatto adempimento – dell'incarico ricevuto.

In sostanza, per effetto della conclusione per cui l'incarico è nullo, è stato escluso che il Committente potesse pretendere il risarcimento dei danni determinati dall'opera professionale svolta (peraltro, la Corte ha ravvisato che nello specifico caso non potesse essere fatta valere ad altro titolo la responsabilità evocata, non avendo il committente azionato una responsabilità di altro tipo extracontrattuale).

Ne deriva che l'affidamento di un incarico assentito a un professionista dotato del titolo di geometra, relativo ad attività escluse dalla sua competenza professionale, comprometterebbe, in caso di inadempimento o inesatto adempimento, il recupero, da parte dell'Ente affidatario, dei danni eventualmente

sofferti, proprio per la nullità radicale del contratto e, soprattutto, l'illegittimità del progetto da cui, invero, l'inutilizzabilità dello stesso ove redatto.

3. Attività di vigilanza e controllo

Richiamate più sopra le competenze spettanti ai diversi soggetti nella materia delle costruzioni, appare dirimente proprio ai fini della salvaguardia della pubblica incolumità il ruolo di vigilanza e controllo che possono e debbono svolgere i soggetti deputati nell'ambito della Pubblica Amministrazione nelle sue diverse articolazioni.

Se infatti costituisce un principio assodato la sentenza del Consiglio di Stato n. 883/2015 con cui si «sancisce che nessun potere normativo in materia di competenze professionali è rilevabile in capo ai Comuni», non vengono meno gli obblighi di controllo e di vigilanza attribuiti dalle leggi in particolare ai Comuni, in particolare ai sensi degli articoli 64, commi 2 e 3, e 93, comma 2, del D.P.R. 380/2001. In tal senso si è espressa anche la sentenza del TAR della Campania, Sez. II, n. 9772/2010 dove si afferma che “prima del rilascio di un titolo edilizio, l'Autorità comunale deve sempre accertare se la progettazione sia stata affidata ad un professionista competente in relazione alla natura e importanza della costruzione, in quanto le norme che regolano l'esercizio ed i limiti di applicazione delle professioni di geometra, architetto ed ingegnere sono dettate per assicurare che la compilazione dei progetti e la direzione dei lavori siano assegnati a chi abbia la preparazione adeguata all'importanza delle opere, a salvaguardia sia dell'economia pubblica e privata, sia dell'incolumità delle persone”.

Sarebbe, quindi, dovuto e legittimo il provvedimento di annullamento, in via di autotutela, di un titolo edilizio da parte di un Comune in caso di accertata incompetenza del tecnico progettista, sia sotto il profilo dell'entità della costruzione, atteso che la competenza dei tecnici diplomati è limitata alla progettazione di “modeste” costruzioni civili, sia sotto il profilo della necessità del rispetto delle prescrizioni antisismiche.

Per quanto concerne, invece, la possibilità di sinergie fra professionisti di diversa formazione e di diverso livello di competenza, in tali casi, non potendovi essere una qualunque forma di “subordinazione” dei professionisti in possesso del titolo accademico più elevato (nel caso, quello di ingegnere) rispetto ai professionisti in possesso di titolo di studio inferiore (nel caso, quello di geometra), la giurisprudenza ha sancito che sia sempre il professionista laureato a dover assumere il coordinamento e la direzione dell'attività progettuale, nonché la responsabilità della stessa con la sottoscrizione dell'intero progetto.

Con riferimento alle riportate decisioni della massima Autorità Giudiziaria Amministrativa si confida che non permangano le asserite difficoltà interpretative e/o applicative del citato quadro normativo, la cui insussistenza questa Federazione aveva già fatto rilevare con nostra prot. 148 del 10/06/2015.

3.1 Conclusioni

In conclusione, si pone l'attenzione sui seguenti aspetti:

- i. stante quanto previsto dall'art. 64 D.P.R. 380/01, prima del rilascio di un titolo edilizio, è in capo al competente Ufficio accertare se la progettazione sia stata affidata ad un professionista competente, in quanto le norme che regolano l'esercizio e i limiti di applicazione delle professioni di geometra, architetto e ingegnere sono dettate per assicurare che la compilazione dei progetti e la direzione dei lavori siano assegnati a chi abbia la preparazione adeguata all'importanza delle opere, a salvaguardia sia dell'economia pubblica e privata, sia dell'incolumità delle persone;
- ii. la domanda di titolo di legittimazione edilizia per un progetto, redatto da un tecnico non laureato, per una costruzione civile che preveda strutture in cemento armato, non può essere accolta, con conseguente necessità di emanazione di un provvedimento di rigetto;

- iii. sussistono tutti i requisiti di cui all'art. 21-nonies L. 241/90 -violazione delle norme relative al riparto di competenze professionali e interesse legato alla pubblica incolumità delle persone - per procedere **all'annullamento in autotutela** del titolo di legittimazione eventualmente rilasciato a un tecnico non competente in violazione della soprarichiamata normativa (annullamento, questo, non discrezionalmente eludibile ove ricorrano, come nel caso, evidenti e rilevanti pubblici interessi quali quelli al ripristino della legalità e alla sicurezza e incolumità delle persone);
- iv. va da sé che il mancato espletamento dei predetti adempimenti può esporre le Amministrazioni e personalmente i Responsabili del procedimento a precise **responsabilità sotto il profilo amministrativo, contabile e penale.**

Alla luce di quanto dinanzi dedotto, la Federazione degli Ordini degli Ingegneri del Veneto e gli Ordini provinciali auspicano che le Amministrazioni in indirizzo impartiscano le necessarie disposizioni ai propri Uffici affinché la disciplina normativa in oggetto sia applicata nei termini chiariti dalla massima Autorità Giudiziaria Amministrativa. Si richiama in proposito, a titolo di esempio, quanto disposto dal Comune di Jesolo con proprio atto interno in data 18/05/2021, prot. n° 35806.

Nel manifestare la piena disponibilità a collaborare con gli Enti e le Amministrazioni in indirizzo per garantire, nei limiti di competenza, *"il rispetto delle leggi e regolamenti emanati dallo Stato e/o dai suoi organi, dei principi costituzionali e dell'ordinamento comunitario" e la "tutela della vita e della salute dell'uomo"* (art. 1 Codice Deontologico degli Ingegneri Italiani), si porgono distinti saluti.

IL COORDINATORE

GdL "Competenze professionali"

F.to Ing. Pietro Paolo Lucente

IL PRESIDENTE

F.to Ing. Pasqualino Boschetto

Firme autografe sostituite a mezzo stampa ai sensi dell'art. 3, comma 2 del D.Lgs. 39/93