

IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA' DEI PROFESSIONISTI IN CAMPO EDILIZIO

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 6/2015)¹ *(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)*

L'operato di qualsiasi figura professionale è suscettibile di essere valutato dall'Autorità Giudiziaria sotto il profilo della responsabilità, ivi compresa quella penale.

Non si sottrae a questo principio, che con sempre maggiore vigore si va affermando nella pratica forense, la figura del tecnico in edilizia (ingegnere, architetto, geometra, ...), sia esso un libero professionista o un dipendente (privato o pubblico), nei vari ruoli che esso può ricoprire: progettista, direttore dei lavori, collaudatore, responsabile di uffici tecnici di pubbliche amministrazioni, destinatario di deleghe o incarichi in materia di sicurezza sul luogo di lavoro, responsabile dei lavori, coordinatore per la progettazione, coordinatore per l'esecuzione dei lavori, soggetto abilitato al rilascio di certificazioni, ecc..

Ormai da anni è in corso una tendenza legislativa volta a ridurre e talvolta ad eliminare l'intervento pubblico di verifica e controllo della pratica edilizia, si pensi all'introduzione, via via nel tempo, della DIA, della SCIA, della CIL. A questa tendenza si è accompagnata una continua responsabilizzazione dei tecnici privati, i quali si sostituiscono all'organo pubblico, ovvero ai tecnici pubblici, nelle varie attività da questi precedentemente svolte, fattore che ha comportato la maggiore esposizione del professionista a rischi di implicazioni penali direttamente collegate al contenuto delle asseverazioni rilasciate. Per questo motivo è importante che ciascuno abbia piena coscienza delle dichiarazioni e delle certificazioni che sottoscrive in relazione alle pratiche edilizie, a partire dalla propria qualifica soggettiva.

In Regione Emilia Romagna la norma fondativa in tema di responsabilità dei vari attori del processo edilizio è rappresentata dall'articolo 8 della L.R. n. 23 del 21.10.2004 "Vigilanza e controllo dell'attività edilizia":

Art. 8

Responsabilità del titolare del titolo abilitativo, del committente, del costruttore, del direttore dei lavori, del progettista e del funzionario della azienda erogatrice di servizi pubblici

(modificato il comma 3 da art. 37 L.R. 30 luglio 2013 n. 15)

- 1. Il titolare del titolo abilitativo, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nella presente legge, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, alle prescrizioni e alle modalità esecutive stabilite dal titolo abilitativo. Essi sono, altresì, tenuti solidalmente al pagamento delle sanzioni pecuniarie e alle spese per l'esecuzione*

¹ *La presente Disposizione Tecnico Organizzativa non riveste alcun carattere normativo e/o regolamentare.*

in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso o che l'abuso sia stato realizzato dopo la consegna dell'immobile (testo non presente nell'equipollente art. 29 del TUE).

2. *Le condizioni di esonero da responsabilità del direttore dei lavori e le attività del medesimo soggetto che comportano l'irrogazione di sanzioni disciplinari sono stabilite dall'articolo 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.*
3. *Nel caso in cui il titolo abilitativo contenga dichiarazioni non veritiere del progettista necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso, l'amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità Giudiziaria, al progettista nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari.*
(TESTO PREVIGENTE: Nel caso in cui il titolo abilitativo contenga dichiarazioni non veritiere del progettista necessarie ai fini del conseguimento del titolo stesso, l'amministrazione comunale ne dà notizia all'Autorità giudiziaria nonché al competente Ordine professionale, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari).
4. *Il funzionario della azienda erogatrice cui sia imputabile la stipulazione del contratto di somministrazione di servizi pubblici è soggetto alla sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. La sanzione è comminata dal Comune, contestualmente all'applicazione delle sanzioni amministrative per le opere abusivamente realizzate.*

E' bene precisare che per responsabilità in solido richiamata dal comma 1, circa il pagamento delle sanzioni pecuniarie e l'assunzione delle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, tra titolare, committente, esecutore e direttore dei lavori si intende la situazione in cui due o più soggetti sono obbligati a una medesima prestazione. Ai sensi dell'art. 1292 del Codice Civile, ciascun debitore può essere costretto all'adempimento per la totalità della prestazione e in tal caso, l'adempimento da parte di un coobbligato libera tutti gli altri.

Il debitore che ha pagato l'intero debito può rivalersi verso gli altri, ripetendo da ciascuno solo la parte per cui è obbligato (cd. azione di regresso).

La responsabilità solidale mira a rafforzare il credito, in quanto attribuisce al creditore la facoltà di chiedere l'adempimento della prestazione ad uno qualunque dei debitori.

In tema di responsabilità in particolare della figura del Direttore dei Lavori, il richiamato comma 2, dell'articolo 29 del TUE recita:

Art. 29

Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a segnalazione certificata di inizio attività

2. *Il direttore dei lavori non è responsabile qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente. In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.*

LE FIGURE PROFESSIONALI PRINCIPALI:

1. IL PROGETTISTA:

E' colui che redige un progetto tecnico o architettonico. Generalmente si occupa dell'analisi e della definizione delle specifiche tecniche di progetto in accordo con il cliente, compatibilmente alle normative di settore, partendo (a seconda dalle competenze) dagli studi di fattibilità e dalle analisi dimensionali fino alla progettazione di tutte le strutture, ivi comprese quelle in conglomerato cementizio (di vario tipo), alle analisi strutturali. E' la figura che, con la propria relazione di asseverazione, attesta la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici.

Assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità.

Rilascia l'asseverazione.

Responsabile della conformità del progetto alla disciplina dell'attività edilizia costituita (art. 9, comma 3, e art. 11, comma 1, LR 15/2013):

1. dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica ed edilizia;
2. dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;
3. dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente;
4. dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile;
5. alla normativa tecnica vigente, tra cui i requisiti antisismici, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitari, di efficienza energetica, di superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive.

La giurisprudenza si è più volte occupata della posizione del direttore dei lavori, per il quale sussiste l'obbligo di vigilare sulla esecuzione delle opere edilizie, con specifici obblighi contenuti nell'art. 29 del DPR n. 380 del 2001 (sul punto v. Cass. Pen., Sez. III, 7.11.2006, n. 38924).

La giurisprudenza più recente si segnala però anche per la rilettura della posizione del progettista alla luce della introduzione della nuova tipologia di lavori edilizi costituita da quelli effettuabili con denuncia di inizio attività o segnalazione certificata di inizio attività o comunicazione di inizio dei lavori, ovvero tutte quelle fattispecie dove è possibile intraprendere l'attività edificatoria immediatamente, senza quindi una intermediazione procedimentale dell'Amministrazione Comunale, basta infatti l'asseverazione del progettista.

In precedenza la giurisprudenza aveva ritenuto che il progettista di un manufatto abusivo non rispondesse del reato di cui al previgente art. 20 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 (oggi 44 del TUE), neanche a titolo di concorso; ciò sul presupposto della necessaria distinzione della fase di redazione di un progetto, anche se difforme dalla normativa vigente, da quella di direzione dei lavori, così che non poteva configurarsi un nesso di causalità tra la redazione del progetto e l'attività di attuazione dello stesso, soltanto per la quale veniva definita una rilevanza penale.

Oggi, però, l'asseverazione da parte del progettista della conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati nonché dell'assenza di contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, sulla cui base può farsi corso alle opere, ha mutato i presupposti e coerentemente porta alla anticipazione della responsabilità, con coinvolgimento del progettista.

2. DIRETTORE DEI LAVORI:

E' la figura professionale, scelta dal committente, al fine di seguire l'andamento regolare di uno più cantieri in cui l'appaltatore esegue opere. Riveste la cosiddetta "*posizione di garanzia*". Questo professionista, partendo da un capitolato tecnico, stabilisce ed organizza i diversi strumenti necessari per l'esecuzione dei lavori nella maniera più efficiente possibile e può assumere anche competenze di tipo commerciale.

Infatti tiene i rapporti sia con i soggetti interni al cantiere con quelli esterni (per es. il progettista). È lui che determina quanto personale serve e lo coordina. E' principalmente lui a dover fare rispettare la sicurezza in cantiere ed a gestire i rischi, come solitamente previsto da contratto.

Non assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità.

Ha la responsabilità della conformità dell'opera eseguita al progetto approvato, salvo le cd "*varianti in corso d'opera*".

Secondo la giurisprudenza "*In tema di reati edilizi ed urbanistici, il direttore dei lavori è penalmente responsabile, salva l'ipotesi d'esonero prevista dall'art. 29 del DPR 380/01, per l'attività edificatoria non conforme alle prescrizioni del permesso di costruire in caso d'irregolare vigilanza sull'esecuzione delle opere edilizie, in quanto questi deve sovrintendere con continuità alle opere della cui esecuzione ha assunto la responsabilità tecnica*". (Cassazione penale, sez. III, 20 gennaio 2009, n. 14504).

La figura del direttore dei lavori in materia edilizia è stata più volte oggetto di analisi da parte della giurisprudenza, che ne ha affermato la responsabilità per le violazioni alle disposizioni in materia, commesse in sua assenza, sul presupposto che su questi grava l'obbligo di esercitare un'attiva

vigilanza sulla regolare esecuzione delle opere per le quali gli viene affidata la direzione. È noto infatti come il legislatore abbia previsto a suo carico, con l'art. 29 del D.P.R. n. 380 del 2001, una serie di obblighi, sia di comunicazione delle violazioni, sia di rinuncia all'incarico, che la stessa giurisprudenza ha precisato dovere intervenire in modo tempestivo, ovvero non appena l'illecito edilizio si sia evidenziato, ovvero non appena da parte dello stesso si sia avuta conoscenza che le direttive impartite sono state disattese o violate (Cass., n. 231945; Sez. III, 10 maggio 2005).

Persino *“La violazione dell'obbligo di esposizione del cartello indicante gli estremi del permesso di costruire, qualora prescritto dal regolamento edilizio o dal provvedimento sindacale, configura una ipotesi di reato anche dopo la entrata in vigore del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, ex art. 27, comma 4, e 44 lett. a) del citato D.P.R. n. 380, a carico del titolare del permesso, del direttore dei lavori e dell'esecutore”*. (Cassazione Penale, sez. III, 07 aprile 2006, n. 16037).

Al proposito vi è da osservarsi come il comma 4 dell'art. 27 del TUE riprenda fedelmente la precedente disposizione statale, ovvero quella contenuta al comma 4, dell'art. 4, della Legge n. 47/1985.

In sostanza, sia, ieri, la Legge n. 47/85 sia, oggi, il Testo Unico dell'Edilizia, considerano quale reato il venir meno ad un obbligo che nessuna legge statale prescrive (ovvero l'esposizione del cartello di cantiere). Tanto è vero che la pronuncia sopra riportata, aggiunge, opportunamente *“qualora prescritto dal regolamento edilizio o dal provvedimento sindacale”*. In tal caso allora, e solo in tal caso, si rientra nelle fattispecie penale di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), in quanto si tratterebbe di *“inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dai regolamenti edilizi”*.

Riguardo all'esenzione da responsabilità per il Direttore dei Lavori in riferimento alle *“varianti in corso d'opera”*, ovvero quelle opere che vengono realizzate prima ancora di essere autorizzate, o, in altri termini, vengono autorizzate solo dopo la loro esecuzione, si richiama l'articolo 22 della L.R. n. 15/2013:

Art. 22

Varianti in corso d'opera

- 1. Le varianti al progetto previsto dal titolo abilitativo apportate in corso d'opera sono soggette a SCIA, ad esclusione delle seguenti, che richiedono un nuovo titolo abilitativo:*
 - a) la modifica della tipologia dell'intervento edilizio originario;*
 - b) la realizzazione di un intervento totalmente diverso rispetto al progetto iniziale per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione;*
 - c) la realizzazione di volumi in eccedenza rispetto al progetto iniziale tali da costituire un organismo edilizio, o parte di esso, con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.*
- 2. Le varianti in corso d'opera devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia di cui all'articolo 9, comma 3, alle prescrizioni contenute nel parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio e possono essere attuate solo dopo aver adempiuto alle eventuali procedure abilitative prescritte dalle norme per la riduzione del rischio sismico, dalle norme sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, forestali, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative settoriali.*
- 3. La SCIA di cui al comma 1 può essere presentata allo Sportello unico **successivamente all'esecuzione delle opere edilizie e contestualmente alla comunicazione di fine lavori.***
- 4. La mancata presentazione della SCIA di cui al presente articolo o l'accertamento della relativa inefficacia comportano l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge regionale n. 23 del 2004 per le opere realizzate in difformità dal titolo abilitativo.*
- 5. La SCIA per varianti in corso d'opera costituisce parte integrante dell'originario titolo abilitativo e può comportare il conguaglio del contributo di costruzione derivante dalle modifiche eseguite.*

COMPETENZE PROFESSIONALI:

E' noto il fatto che, in Italia, le professioni di ingegnere, architetto e geometra – soprattutto riguardo alla pratica edilizia corrente – nella sostanza vengano erroneamente ed a volte illegittimamente accomunate, cioè siano comunemente equiparate.

Il che, se è comprensibile dal punto di vista del fenomeno sociale, non altrettanto lo è da quello della corrispondenza – reale e statuita per legge – tra le rispettive competenze e l'esercizio professionale che ad esse è, per legge, comunque correlato *“per differenze”*.

La qualifica di *“ingegnere”*, ovvero la figura professionale che il range più elevato e completo di competenze professionali in edilizia, è attribuita, secondo l'art. 46 del DPR 328/2001 che regola l'accesso ad alcune professioni in seguito alla riforma universitaria, a coloro i quali abbiano conseguito una laurea o una laurea specialistica specificatamente indicata, abbiano superato l'esame di Stato per l'abilitazione alla professione di ingegnere e siano iscritti presso un registro unico degli ingegneri diviso in settori e sezioni di competenza.

L'art. 1 della L. 25 aprile 1938 n. 897 espressamente prevede che gli ingegneri non possano esercitare la professione se non sono iscritti negli albi professionali delle rispettive categorie e che per essere iscritto all'albo *“occorre avere superato l'esame di Stato per l'esercizio della professione di ingegnere (e di quella di architetto) ai sensi del R.D. 31 dicembre 1923, n. 2909, salve le disposizioni dell'art. 60 del presente regolamento”*.

Occorre tenere in considerazione che il reato ex 348 del Codice Penale (Abusivo esercizio di una professione) può verificarsi non solo nel caso del soggetto completamente sprovvisto della qualifica (si pensi a un geometra che esercita la professione di ingegnere, sottoscrivendo un progetto che esula dalle sue competenze professionali), ma può verificarsi anche nel caso di mancanza di particolari qualità e requisiti formali richieste all'ingegnere stesso per il compimento di determinate opere. Si pensi al caso dell'ingegnere o dell'architetto che operi un collaudo senza essere iscritto all'albo da almeno dieci anni o, in ogni caso, dal tempo previsto per quel determinato collaudo.

Quindi, nel compiere determinate attività, è sempre necessario verificare preventivamente i propri requisiti e le proprie competenze.

Val la pena rammentare in proposito la pronuncia della Corte di Cassazione secondo cui *“per integrare il reato di esercizio abusivo della professione, è sufficiente il compimento anche di un solo atto tipico o proprio della professione”* (Cass. Sez.VI n. 42790/07).

Tale problematica non è minimamente affrontata e neppure, conseguentemente, risolta dalla modulistica edilizia unificata, in nessun modulo unificato infatti (PDC, SCIA, CIL), sia nazionale sia regionale, che prescrive l'asseverazione del progettista, è prevista una sezione in cui il progettista stesso asseveri le proprie competenze professionali in riferimento allo specifico progetto).

E la Regione Emilia Romagna vieta espressamente ogni modifica o integrazione ai moduli unificati, per cui non è nelle facoltà di un singolo Comune aggiungere tale verifica) – Nota Circolare n. PG.2014.0363261 del 8 ottobre 2014.

Per cui, a differenza di quanto avveniva in passato, con l'utilizzo della modulistica edilizia predisposta da questo Sportello Unico, oggi, con l'utilizzo della modulistica edilizia unificata regionale (DGR n. 993/2014 e ss.mm.), non viene richiesto al tecnico progettista di dichiarare espressamente la propria competenza professionale riguardo allo specifico progetto.

La materia è di una complessità e di una varietà e contraddittorietà interpretativa tale che certamente non è possibile pensare di demandare al responsabile del procedimento edilizio di dirimere la questione, procedendo ogni volta a valutare le competenze professionali del singolo progettista per ogni singola pratica.

Non si vede per quale motivo, tra le varie asseverazioni che il progettista è tenuto a dare, non via sia anche, e prima di tutte le altre, anche quella relativa alla sua competenza professionale, che altri non è che la discriminante per cui egli è poi titolato o meno a fornire tutte le altre e conseguenti asseverazioni richieste.

Riguardo all'annosa e controversa questione delle ripartizioni delle competenze fra geometri ed ingegneri, per una autorevole e sufficientemente sintesi, si rimanda alla lettura della determinazione della Direzione Generale degli Affari Civili e delle Libere Professioni - Ufficio VII - Commissione Ministeriale per l'esame dei Limiti di competenza dei geometri (DD.MM. 10/4/1986 e 12/12/1987).

In Italia – e soltanto in Italia – esiste una pluralità di figure professionali in campo edilizio (a vario titolo abilitate, ma non tutte *ugualmente* abilitate) che non esiste in alcun altro paese (non solo d'Europa).

Se da un lato è vero che gli Ingegneri la *“parità”* con gli Architetti – eccezion fatta per il *“Restauro”* e per le *“Costruzioni artistiche”* – venne, di fatto, statuita dal citato R.D. del 1923 e

dal relativo Decreto di attuazione del 1925 (pur con la evidente anomalia che consentiva a tutti gli ingegneri, anche a quelli idraulici, di progettare case e chiese – anomalia di recente sanata con la equiparazione a livello europeo all'Architetto del solo Ingegnere civile-edile con laurea in Ingegneria/Architettura); d'altro lato invece per i Geometri mai venne, per legge, riconosciuta parità di competenze, in particolare nel campo della progettazione e della direzione dei lavori di edilizia. Ciò in conseguenza, innanzitutto, del fatto che il titolo di geometra è rilasciato, come diploma, da una scuola media secondaria; mentre il titolo di Architetto e di Ingegnere sono rilasciati, come laurea, da una Università.

Ai geometri si è andato progressivamente allargando il campo, per cui dalla progettazione di *“modeste costruzioni”* – che, sia nella tradizione sia nella legislazione non possono non intendersi se non nel senso letterale, comune, del termine – si è passati alla progettazione di ville e villette e, magari, di *“modesti”* condomini che, seppur modesti, non rientrano comunque nel senso *“normativo”* della *“modesta costruzione”*; e se innumerevoli sentenze hanno di volta in volta interpretato, anche allargandolo, quel generico termine di *“modeste”* (ma comunque mai aprendo il campo a tutto il possibile); purtuttavia su di un punto, sia la legislazione sia la giurisprudenza generalmente concordano; ed il punto è che ai geometri non è consentito progettare costruzioni in cemento armato.

La *giurisprudenza* ha più volte ribadito con chiarezza e decisione *il concetto della non scindibilità* del progetto *“di massima”* dal progetto strutturale, che deve fare capo, *nella sua interezza*, a chi abbia le *competenze di legge sulla generalità del progetto*; affermando al contempo il principio in base al quale la *“in-competenza”* di un professionista riguardo la risoluzione di un determinato problema non può essere parziale: essa *“in-competenza”*, infatti, lo equipara ad un qualsiasi altro cittadino in-competente in materia; e così come ad un privato cittadino non competente in progettazione di costruzioni in cemento armato non è consentito di presentare un progetto a firma sua, pur con l'avvallo di un professionista abilitato, analogamente non è consentito ad un cittadino che – seppure geometra, e quindi tecnico del settore edilizio – non abbia, per legge, competenze in materia.

Le competenze professionali dei Geometri vennero regolamentate con il R.D. 11 febbraio 1929 n. 274 al quale è correlata la Tariffa professionale con Legge 2 marzo 1949 n. 144.

L'art. 16 del R.D. 11.2.1929 n. 274, statuisce che essi hanno competenza professionale relativamente a (limitandoci solo ai casi più controversi):

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;*

Vediamo, dunque, *in che cosa si differenziano le competenze professionali dei tecnici laureati (Architetti-Ingegneri) da quelle dei diplomati (Geometri-Periti).*

Alla base dei dati normativi, sta la differenza tra le diverse formazioni delle due categorie di *“tecnici”*: da una parte la *Laurea universitaria* (cinque anni per entrambi i corsi di laurea in Architettura ed in Ingegneria), dall'altra il *Diploma di scuola media secondaria*.

Il dato normativo ci pone di fronte a due interrogativi, riguardanti le competenze dei geometri:

- fino a che punto è interpretabile ed estensibile l'espressione di *“modeste costruzioni civili”* senza tradire lo spirito della legge che, con tutta evidenza, definisce come campo primario di attività dei geometri quello topografico (geometra significa infatti *“misuratore di terreni”*), riservando invece al progetto edilizio una marginale competenza;
- fino a che punto è trasferibile la competenza per piccole costruzioni accessorie in cemento armato (per edifici rurali) nel progetto di case di abitazione e ancorché definibili come *“modeste costruzioni civili”*.

Può cioè il geometra assumere il ruolo di progettista e direttore lavori di costruzioni (in primis “civili” ed, in seconda istanza, di controversa classificazione in quanto a “modestia”) allorché in esse siano previste opere in cemento armato?

- fino a che punto è eludibile il dettato della legge in materia di cemento armato? Laddove ad esempio – non potendosi considerare la struttura in cemento armato come semplicemente “accessoria” – la non competenza dei geometri in materia sia “sanata” dalla “controfirma” di un tecnico laureato (ingegnere o architetto) sul progetto strutturale?

MODESTIA DELLA COSTRUZIONE

Quanto al primo aspetto (modestia della costruzione) va rilevato che data l'apparente incertezza letterale della norma, è stata la giurisprudenza a stabilirne, in concreto, il significato. Orbene, la giurisprudenza ha stabilito che non si può a priori decidere quando una costruzione sia modesta e quando no, perché tale criterio è relativo (ossia da stabilire volta per volta e demandato al giudice di merito) e non assoluto e fisso. Vale a dire che occorre, volta per volta, una indagine di fatto, tesa ad accertare se una costruzione destinata a civile abitazione sia da considerarsi modesta o meno e ciò anche con riferimento al mutare delle conoscenze costruttive nel tempo (dunque, mutevoli). Per far ciò, occorre compiere una valutazione caso per caso delle difficoltà tecniche che la progettazione e l'esecuzione dell'opera concreta comporta e dalla capacità (cioè dalle cognizioni tecniche) occorrente per superarle. Il criterio, dunque, è tecnico-qualitativo e non quantitativo, come chiarito oramai da moltissimi anni dalle sezioni *Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 1474 del 13/05/1968*: “*modeste debbono considerarsi le costruzioni che non presentino difficoltà tecniche che, in quanto di difficile soluzione, esulino dal livello di conoscenze proprie del geometra/perito industriale*” e dalla Corte Costituzionale (sentenza 27.4.1993 n. 199): “*il criterio da seguire è quello tecnico – qualitativo fondato 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, mentre il criterio quantitativo e quello economico possono soccorrere quali elementi complementari di valutazione, in quanto indicativi delle caratteristiche costruttive e delle difficoltà tecniche presenti nella realizzazione dell'opera*”.

In detta indagine, quindi, devono privilegiarsi gli aspetti tecnici e le difficoltà che vanno, in concreto, affrontate; soccorrono, però, anche elementi quantitativi, tipo l'importo dell'opera (costo presunto), la cubatura, il numero dei piani, [...] definiti “*elementi complementari di valutazione*”. I tecnici diplomati, dunque, possono progettare e dirigere lavori improntati a criteri di semplicità, sia sotto il profilo strutturale che edilizio.

In proposito, però, la casistica è assai ampia e non sempre univoca proprio perché lasciata alla interpretazione giurisprudenziale, che ha seguito per individuare i confini delle competenze professionali dei diversi soggetti il criterio che le vuole legare ai differenti percorsi formativi.

Ciò che è indubbio è che la giurisprudenza esclude che il criterio possa essere guidato solo dalla superficie della costruzione o dai suoi costi, dato che l'una e gli altri non sono di per sé indici inequivoci di specifiche difficoltà tecniche (si spiega, così, la previsione, nella tariffa professionale dei geometri, di una voce per i compensi per progettazioni di costruzioni di larga superficie e di elevati costi) ma non impedisce affatto che i costi e la superficie (come la cubatura ed il numero dei piani) possano essere considerati, comunque, elementi sintomatici complementari, ancorché di per se insufficienti, siccome indicativi di caratteristiche costruttive dell'opera e di difficoltà tecniche che l'opera medesima presenta, per l'apprezzamento del carattere modesto o meno della costruzione.

Il criterio principe seguito dalla giurisprudenza per stabilire se una costruzione sia modesta, consiste, dunque, nel valutare se il progetto, per i problemi tecnici che implica, possa, in relazione alla destinazione dell'opera, comportare un pericolo per l'incolumità delle persone in caso di difetto strutturale. Con ciò il concetto di modesta costruzione finisce in gran parte col coincidere con i criteri dettati dalla lettera l) per quanto concerne le opere in cemento armato, che possono essere realizzate solo se i calcoli non sono complessi e non c'è pericolo per la pubblica incolumità.

Interessante è poi notare che nel concetto di modestia, si deve tener conto dell'evoluzione della tecnica edilizia nel tempo. Il limite, dunque, non è assoluto ma flessibile intrinsecamente correlato all'evoluzione tecnica e scientifica dell'edilizia.

Pertanto il concetto di "*modesta costruzione civile*" è, nel tempo, inevitabilmente soggetto ad adeguarsi allo stato della cultura tecnica dei professionisti ed ai moderni metodi di costruzione, data la sempre maggior attenzione alla sicurezza e, quindi, al ridursi del pericolo per l'incolumità delle persone.

Come già detto l'espressione "*modeste costruzioni civili*" è solo apparentemente generica e indeterminata. Perché apparentemente? Innanzitutto perché la giurisprudenza della Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi più volte sul punto, ha escluso che l'espressione sia generica. La Corte Costituzionale infatti ha rimarcato che tutte le norme impongono al giudice una normale interpretazione, e che l'elaborazione giurisprudenziale sul punto è numerosa e concorde nel ritenere che, per accertare se una costruzione sia da considerare "*modesta*", tale cioè da rientrare nella competenza professionale dei geometri, il criterio basilare cui fare appello è quello tecnico-qualitativo fondato sulla valutazione della struttura dell'edificio e delle relative modalità costruttive.

Generalmente si ritengono "*modeste*" quelle costruzioni che non superano i 5000 mc e fino a due piani (ciò in ossequio all'art. 57 L. 144/49 - tariffa dei geometri).

CEMENTO ARMATO

La lettera m) del succitato art. 16 riguardo alle competenze dei Geometri in relazione agli edifici di civile abitazione, non fa alcun accenno alla possibilità - per tali professionisti - di progettare e realizzare anche edifici con strutture in cemento armato, precisando, come detto, che debba trattarsi comunque di "*costruzioni modeste*".

Con più specifico riferimento alle opere in conglomerato cementizio semplice od armato, si deve inoltre ricordare il R.D. 16 novembre 1939 n. 2229, che escludeva in via assoluta che i tecnici non laureati fossero competenti per la realizzazione di tal genere di costruzioni e stabiliva, in proposito, 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 nell'albo, nei limiti delle rispettive attribuzioni [...]*».

Successivamente la L. 5 novembre 1971 n. 1086 ha ridisciplinato la materia delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica, ma utilizzando una formulazione ancor più generica, riguardo alle competenze, rispetto a quella degli anni venti e trenta.

L'art. 2 infatti, nel ridisciplinare la progettazione e direzione lavori delle opere in cemento armato, ha richiamato anche le figure del Geometra e del Perito edile, pur precisando per costoro la possibilità di sottoscrivere i progetti *nei limiti delle rispettive competenze professionali* (formulazione che in effetti non porta ulteriori chiarimenti).

Infine, la disposizione del citato art. 2, L. n. 1086/1971, è stata ripresa integralmente dal T. U. in materia edilizia (DPR n. 380/2001) il quale, ai commi 2 e 3 dell'art. 64, ha disciplinato le competenze professionali proprio con riguardo alle opere in conglomerato cementizio.

Stante il non sempre ottimale coordinamento tra le diverse discipline normative sopra citate e le differenti interpretazioni che ne sono state date, ne è seguito, nel corso degli anni, un notevole contenzioso in relazione alle attribuzioni professionali dei tecnici non laureati, con riguardo alle quali le sentenze della giurisprudenza si sono dimostrate sempre univoche.

La giurisprudenza amministrativa - e non solo - ha finito per dar vita a due diversi orientamenti. Diversi orientamenti che comunque:

- precludono tassativamente la possibilità per i Geometri di progettare costruzioni in cemento armato;
- o ne limitano la possibilità nella progettazione di "*costruzioni modeste*".

Secondo l'impostazione più restrittiva, è stato sostenuto che, in mancanza di ogni ulteriore specificazione da parte della lett. m) di cui all'art. 16, RD n. 274 del 1929, la competenza dei geometri, nel campo degli edifici civili, è limitata alla realizzazione di edifici di carattere

«modesto», in nessun modo implicanti l'utilizzo di strutture in cemento armato, atteso che la progettazione di tali opere in conglomerato cementizio è ammessa dalla lettera l) soltanto per piccole costruzioni accessorie di edifici rurali ovvero adibiti ad uso di industrie agricole.

In tal senso, si vedano Trib. Udine, 19.12.2006 n. 1790; Cass. Civ. 26.7.2006 n. 17028; Cass. Civ. sez. II, 15.2.2005 n. 3021 e Cons. Stato 22.5.2006 n. 3006 che ha statuito: *“esula dalla competenza dei geometri la progettazione di costruzioni civili con strutture in c.a., trattandosi di attività che, qualunque ne sia l'importanza, è riservata solo agli ingegneri ed architetti iscritti nei relativi albi professionali”*.

Viceversa, secondo l'interpretazione più estensiva – soprattutto nella giurisprudenza del TAR – non sarebbe precluso al geometra (e al perito industriale) la progettazione di opere in cemento armato, ma limitatamente alle opere civili aventi comunque *«modeste dimensioni»*, così da doversi escludere pericolo per l'incolumità delle persone in caso di difetto strutturale.

Piuttosto contrastante col dettato della legge e con la giurisprudenza appare invece la pratica applicazione di quanto sopra esposto, nonostante il principio indiscutibile in base al quale le opere in cemento armato non debbano implicare pericolo per la pubblica e privata incolumità (cfr, fra le recenti, Cass., sez. II, 14.4.2005 n. 7778), in coerenza col quale il Consiglio di Stato 13.6.2005 n. 3085 ha deliberato che *“Anche quando è ammessa la competenza del geometra per la progettazione in strutture di cemento armato, tale competenza è comunque limitata alla opere di dimensioni minori, sicché per valutare l'idoneità del geometra a firmare il progetto di natura edilizia che comporta l'uso del cemento armato occorre considerare le specifiche caratteristiche dell'intervento, al fine di ammetterla solo se si tratti di opera di modeste dimensioni. La competenza dei geometri, infatti, è limitata alle sole costruzioni minori, di modeste dimensioni, con divieto di progetto di opere per cui vi sia impiego di cemento armato, tale da implicare un pregiudizio alle persone in caso di difetto strutturale, stante anche l'evidente favore che le varie norme pongono per la competenza esclusiva dei tecnici laureati”*.

Il contratto di progettazione e direzione lavori da parte di un tecnico non abilitato per opere che esulano dalle sue competenze (per esempio il cemento armato progettato da un geometra/perito) è nullo ex art. 1418, 2229 e 2231 del Codice civile, per contrarietà a norme imperative.

In tal senso, si segnala la pronuncia della Cassazione Civile, sez. II, 25 maggio 2007, n. 12193, ed il principio è completamente affermato: *“La redazione di un progetto eseguita da un geometra in materia riservata alla competenza professionale degli ingegneri è illegittima e a renderla legittima non basta che il progetto redatto dal geometra sia controfirmato o vistato da un ingegnere ovvero che un ingegnere esegua i calcoli del cemento armato e diriga le relative opere, perché è il professionista competente che deve essere altresì titolare della progettazione, assumendosi la responsabilità dei calcoli delle strutture armate”*.

In senso conforme anche Cass. sez. 26 luglio 2006 n. 17028, Cass. Civ. 6.3.2007 n. 5136.

Tale nullità è assoluta e rilevabile anche d'ufficio dal Giudice in ogni stato e grado del procedimento, ai sensi dell'art. 1421 C.C., il che significa che è, fra le forme di invalidità negoziale, ritenuta la più grave.

Ne consegue – per fare alcuni esempi concreti – che, allorché al tecnico non abilitato non sia stato saldato l'onorario, egli non ha la possibilità di intraprendere alcuna azione legale in giudizio per richiedere le proprie spettanze.

Ma anche il committente dei lavori, nel caso in cui essi presentino difetti e problemi, non può promuovere azioni contrattuali contro il tecnico (il committente, infatti, in quanto partecipe, per effetto del volontario conferimento dell'incarico, della violazione di norme di ordine pubblico, non può dolersi delle conseguenze dannose derivanti dal compimento di attività illecite, cui scientemente o quanto meno incautamente per colpevole ignoranza della legge, ha dato causa. Altre conseguenze si rinvengono a carico dell'impresa appaltatrice, che è per legge tenuta a rifiutarsi di eseguire opere se i disegni non sono firmati e la Direzione dei Lavori non è assunta da professionista abilitato.

L'art. 4 L. 5.11.1971 n. 1086 infatti impone l'obbligo a carico delle imprese appaltatrici di denunciare all'Ufficio del Genio Civile competente per territorio le opere in cemento armato corredate dai calcoli (pena sanzioni penali), prima dell'inizio dei lavori.

L'appaltatore, in particolare, deve indicare nella denuncia i nomi ed i recapiti del committente, del progettista delle strutture e del direttore dei lavori.

La ratio della norma è quella di consentire di effettuare i dovuti controlli al fine di escludere ogni pericolo per la pubblica e privata incolumità, concetto che, come abbiamo visto, è un po' il leit motiv del riparto di competenze fra tecnici diplomati e laureati.

Altri problemi pratici insorgono nei casi di contenzioso, dal momento che le assicurazioni dei tecnici prevedono sempre clausole di esonero della copertura nel caso in cui il professionista abbia ecceduto i limiti delle sue competenze professionali.

Dobbiamo, infine, considerare che nel sistema delle "professioni protette" lo svolgimento da parte del professionista di attività che esulino dalle proprie competenze di legge è assimilato all'ipotesi di attività svolta da soggetto non iscritto all'albo professionale, mancando in entrambi i casi l'abilitazione derivante dall'iscrizione.

Il che comporta conseguenze penali, ai sensi dell'art. 348 Codice Penale sull'abusivo esercizio della professione.

L'art. 348 Codice Penale sancisce: "*Chiunque abusivamente esercita una professione, per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato è punito con la reclusione fino a sei mesi*".

Il delitto previsto dall'articolo 348 C.P. può sussistere quando l'agente eserciti un'attività privo dell'abilitazione richiesta per la stessa, ovvero, pur in possesso di un'abilitazione professionale, compia in concreto atti che esulano dall'ambito dell'attività legittimamente esercitabile sulla base dell'abilitazione posseduta, sconfinando così nel campo dalla legge riservato ad altro professionista.

La giurisprudenza si è già pronunciata in merito, ritenendo che risponde del reato di esercizio abusivo della professione, il geometra che procede alla progettazione e/o alla direzione dei lavori di un edificio con strutture di cemento armato che non sia di modeste dimensioni anche se il progetto è controfirmato o vistato da un professionista abilitato o se i calcoli del cemento armato sono stati fatti eseguire da un ingegnere (cfr. *Cassazione penale*, sez. VI, 10 ottobre 1995, n. 1147; *Cassazione penale*, sez. VI, 13 dicembre 1994; *Consiglio Stato* 31.1.2001 n. 348).

In questi casi, rammentiamo che l'art. 74 Codice di Procedura Penale riconosce facoltà al soggetto danneggiato dal reato, ai sensi dell'art. 185 Codice Penale, ad esercitare, nel processo penale, l'azione civile per il risarcimento del danno causato.

Va segnalato che, nel caso di progetto controfirmato da ingegnere/architetto, non vi è una causa di esclusione del reato, che permane tale.

Gli *Ordini Professionali* (degli Architetti e degli Ingegneri) possono dunque agire *nel caso di abusivo esercizio della loro professione da parte di un tecnico non laureato* in quanto l'interesse protetto dalla norma non è privato, ma pubblico (cfr. *Pretura Perugia*, 14 maggio 1993).

La Giurisprudenza, in merito, afferma costantemente che l'Ordine professionale è legittimato a ricorrere contro un atto amministrativo (leggi PdC, ma anche SCIA e CIL), per vizi attinenti alla *violazione dei limiti posti dalla legge all'esercizio di una professione concorrente*, poiché, come persona giuridica pubblica, ha un interesse individuale a tutelare gli interessi della categoria globalmente considerata, con l'unico limite derivante dal divieto di occuparsi di questioni concernenti i singoli iscritti e di quelle relative ad attività che non sono soggette alla disciplina o potestà dell'Ordine.

La giurisprudenza ha, altresì, statuito che è legittimo l'annullamento mediante esercizio del potere di autotutela di una concessione edilizia (oggi PdC ma anche SCIA o CIL) in ragione dell'incompetenza del progettista, da parte del Comune (cfr. *Consiglio Stato* 22 maggio 2006).

L'ASSEVERAZIONE:

L'asseverazione progettuale del tecnico progettista è prescritta dalla LR 15/2013:

1. All'art. 7, comma 5: per la Comunicazione di Inizio dei Lavori (CIL);
2. All'art. 14, comma 1: per la Segnalazione Certificata di Inizio Attività;
3. All'art. 18, comma 1: per il Permesso di Costruire;
4. All'art. 23, comma 2: per il Certificato di Conformità Edilizia ed Agibilità.

L'Art. 9 - Titoli abilitativi, della stessa LR, stabilisce:

“.....

2. I titoli abilitativi sono la SCIA e il permesso di costruire.....

3. I titoli abilitativi devono essere conformi alla disciplina dell'attività edilizia costituita:

a) dalle leggi e dai regolamenti in materia urbanistica ed edilizia;

b) dalle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti e adottati;

c) dalle discipline di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa tecnica vigente di cui all'articolo 11;

d) dalle normative sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali e di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico, gravanti sull'immobile.

.....

5. Nei casi in cui per la formazione del titolo abilitativo o per l'inizio dei lavori la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pareri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di tecnici abilitati relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, dagli strumenti urbanistici approvati e adottati e dai regolamenti edilizi, da produrre a corredo del titolo, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti”.

Ed il citato Art. 11 - Requisiti delle opere edilizie, afferma:

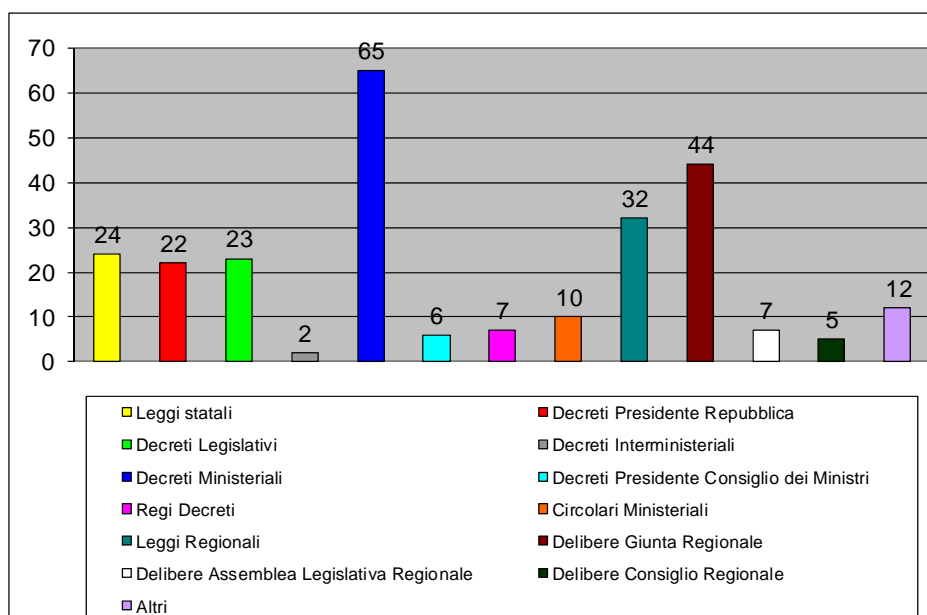
“1. L'attività edilizia è subordinata alla conformità dell'intervento alla normativa tecnica vigente, tra cui i requisiti antisismici, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitari, di efficienza energetica, di superamento e non creazione delle barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive”.

La L.R. 20/2000, all'art. 18-bis, stabilisce per la Regione l'obbligo di individuare, e tenere regolarmente aggiornato, l'elenco delle “*disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia*” che trovano uniforme e diretta applicazione su tutto il territorio regionale, proprio allo scopo di redigere la prescritta asseverazione.

Tale elenco è stato approvato con la D.G.R. n. 994, del 07.07.2014, ovvero l'atto di coordinamento tecnico regionale per la semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, attraverso l'applicazione del principio di non duplicazione della normativa sovraordinata, ed è tenuto costantemente aggiornato all'indirizzo:

<http://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/semplificazione-edilizia/non-rue/applicazione-non-rue>

L'elenco è comunque incompleto, ne vengono riportati 185, mentre, ad oggi, sono ben 259, così articolati:



Chi valuta l'asseverazione sottoscritta dal professionista:

- Lo Sportello Unico dell'Edilizia, per tutte le SCIA o per un campione di esse;
- Lo Sportello Unico per l'Edilizia, per tutte le richieste di PdC;
- Lo Sportello Unico per l'Edilizia, per tutte le richieste di CCEA o per un campione > 25%.

Chi può accedere all'asseverazione:

L.R. n. 15/2013 - Art. 27

Pubblicità dei titoli abilitativi e richiesta di riesame

"1. I soggetti interessati possono prendere visione presso lo Sportello unico dei permessi rilasciati, insieme ai relativi elaborati progettuali e convenzioni, ottenerne copia, e chiederne al Sindaco, entro dodici mesi dal rilascio, il riesame per contrasto con le disposizioni di legge o con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ai fini dell'annullamento o della modifica del permesso stesso.

2. Il medesimo potere è riconosciuto agli stessi soggetti con riguardo alle SCIA presentate, allo scopo di richiedere al Sindaco la verifica della presenza delle condizioni per le quali l'intervento è soggetto a tale titolo abilitativo e della conformità dell'intervento asseverato alla legislazione e alla pianificazione territoriale e urbanistica.

3. Il procedimento di riesame è disciplinato dal RUE ed è concluso con atto motivato del Sindaco entro il termine di sessanta giorni".

Cosa recita l'asseverazione (nei modelli regionali PdC, SCIA, CIL e CCEA):

Il progettista, in qualità di tecnico asseverante, preso atto di assumere la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del Codice Penale e di essere a conoscenza delle penalità previste in caso di dichiarazioni mendaci o che affermano fatti non conformi al vero, sotto la propria responsabilità DICHIARA....

I citati articoli del Codice Penale sono i seguenti:

CODICE PENALE

Art. 359. Persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

Agli effetti della legge penale, sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità:

- 1. i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;*
- 2. i privati che, non esercitando una pubblica funzione, né prestando un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione.*

CODICE PENALE: Art. 481

Falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità.

Chiunque, nell'esercizio di una professione sanitaria o forense, o di un altro servizio di pubblica necessità, attesta falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 51 a euro 516.

Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro.

In sostanza il progettista, sotto il profilo giuridico, assume la stessa figura del medico e dell'avvocato.

"In materia di falso, la relazione d'asseverazione del progettista allegata alla denuncia d'inizio d'attività edilizia (D.I.A.) ha natura di "certificato", sicché risponde del delitto previsto dall'art. 481 C.P il professionista che redige la suddetta relazione di corredo, attestando, contrariamente al vero, la conformità agli strumenti urbanistici" (Cass. Pen., sez. III, 21.10.2008 n. 1818, CED 2008).

La stessa cosa si può ritenere per l'allegazione di planimetrie false.

L'asseverazione di conformità, unitamente alle planimetrie, hanno valore giuridico di certificato. Il tecnico, pertanto, di questa asseverazione che rilascia in ordine alla conformità, ne risponde.

Stessa natura di certificato hanno, in tema di opere in c.a.:

- la denuncia di inizio dei lavori (art. 65 c. 1, 2 e 3, DPR 380/2001);

- la relazione a strutture ultimate da parte del Direttore dei Lavori (art. 65 c. 6, DPR 380/2001);
- il collaudo da parte del collaudatore (art. 67, DPR 380/2001).

Pertanto commette il reato di falsità ideologica in certificati, colui che nell'esercizio di questa funzione di pubblica necessità, attesti dolosamente caratteristiche non corrispondenti al vero.

Con l'apposita aggravante se il certificato è stato emesso a scopo di lucro (art. 481, comma 2).

Inoltre, talvolta vi sono da considerare eventuali conseguenze ulteriori al certificato stesso.

Ad esempio: alcune certificazioni, come quella energetica, spesso sono poste a fondamento di una richiesta del privato per ottenere eventuali sgravi fiscali che l'amministrazione pubblica concede sulla base della certificazione medesima. In caso di attestazione mendace delle caratteristiche richieste dalla legge per il conseguimento delle agevolazioni fiscali appare configurabile, quanto meno in astratto, il concorso materiale del soggetto certificatore nel reato di "truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche" ai sensi dell'art. 640-bis C.P. commesso da colui che si giova della certificazione. Questo reato infatti, commesso dal privato, potrebbe essere astrattamente addebitato anche al professionista per effetto della clausola di equivalenza contenuta nell'articolo 110 CP.

Si deve segnalare infine che, riguardo alla figura del professionista quale persona esercente un servizio di pubblica necessità, quanto stabilito dal comma 3 del già citato articolo 29 del TUE:

Art. 29

Responsabilità del titolare del permesso di costruire, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori, nonché anche del progettista per le opere subordinate a segnalazione certificata di inizio attività

3. Per le opere realizzate dietro presentazione di segnalazione certificata di inizio attività, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di cui all'articolo 23, comma 1, l'amministrazione ne dà comunicazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Per cui nella norma fondamentale statale, il professionista assume la qualifica di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale, solo per quanto attiene alla SCIA, ne sembrerebbero esclusi quindi il Permesso di Costruire, la Denuncia di Inizio Attività (che rimane ancora in vita nel TUE) e la Comunicazione di Inizio Lavori asseverata.

Tuttavia, nella modulistica nazionale unificata, approvata:

- con l'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali, del 12.06.2014, n. 67/CU, per i modelli PdC e SCIA;
- con l'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali, del 18.12.2014, n. 157/CU, per i modelli CIL e CILA;

viene previsto esplicitamente che il progettista assuma la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità anche per il PDC e la CILA.

Nella modulistica edilizia regionale unificata, approvata con DGR n. 993/2014, viene espressamente previsto che il progettista assuma la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità per tutti i titoli edilizi (PdC e SCIA), oltre che per la CIL asseverata.

COSA ASSEVERA IL PROGETTISTA IN UN PDC?

- 1) Tipologia di intervento e descrizione sintetica delle opere
- 2) Rilievo dell'area ed elaborati di progetto
- 3) Stato legittimo ed elaborati di progetto
- 4) Dati geometrici dell'immobile oggetto di intervento
- 5) Strumentazione urbanistica comunale vigente e in salvaguardia
- 6) Dati economici dell'intervento e dotazioni territoriali
- 7) La conformità alla Valutazione preventiva (se è stata richiesta e rilasciata)
- 8) Barriere architettoniche, sensoriali e psicologico-cognitive
- 9) Sicurezza degli impianti
- 10) Consumi energetici
- 11) Tutela dall'inquinamento acustico

- 12) Produzione di materiali da scavo e di risulta
- 13) Prevenzione incendi
- 14) Amianto
- 15) Conformità igienico-sanitaria
- 16) Interventi in zona sismica
- 17) Qualità ambientale dei terreni – Bonifica siti contaminati
- 18) Prevenzione inquinamento luminoso
- 19) Bene sottoposto ad autorizzazione paesaggistica
- 20) Bene culturale sottoposto ad autorizzazione della Soprintendenza
- 21) Edifici tutelati dal piano (di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale)
- 22) Bene in area naturale protetta
- 23) Bene sottoposto a vincolo idrogeologico
- 24) Bene sottoposto a vincolo idraulico
- 25) Siti "Natura 2000"
- 26) Fascia di rispetto cimiteriale
- 27) Aree a rischio di incidente rilevante
- 28) Vincoli relativi ad impianti ed infrastrutture

FORMULA DI ASSEVERAZIONE DEL PROGETTISTA

il sottoscritto tecnico progettista, in qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi degli artt. 359 e 481 del Codice Penale, esperiti i necessari accertamenti di carattere urbanistico, edilizio, statico, igienico ed a seguito del sopralluogo nell'immobile, consapevole di essere passibile di sanzione penale nel caso di falsa asseverazione circa l'esistenza dei requisiti **o dei presupposti di cui al comma 1 dell'art. 19 della L. 241/90 (??? – Riguarda la SCIA)**

ASSEVERA

la conformità delle opere sopra indicate, compiutamente descritte negli elaborati progettuali, agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati, la conformità al Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) comunale, al Codice Civile e assevera che le stesse rispettano la disciplina dell'attività edilizia di cui all'art. 9, comma 3, della L.R. n. 15 del 2013,

ad esclusione delle opere o impianti la cui conformità alla normativa vigente è di seguito asseverata da altro tecnico incaricato della loro progettazione (*Ad es. Progettista degli impianti/Certificatore energetico/Esecutore del Piano di Utilizzo*).

Il sottoscritto dichiara inoltre che l'allegato progetto è compilato in piena conformità alle norme di legge e dei vigenti regolamenti comunali, nei riguardi pure delle proprietà confinanti, essendo consapevole che il presente permesso non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

ABUSI RELATIVI AD OPERE IN CONGLOMERATO CEMENTIZIO E A STRUTTURA METALLICA:

TUE Art. 64 - Progettazione, direzione, esecuzione, responsabilità

1. 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.

Legge 5 novembre 1971, n. 1086,

“Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica”:

Art. 2

Progettazione, direzione ed esecuzione

La costruzione delle opere di cui all'articolo 1 deve avvenire in base ad un progetto esecutivo redatto da un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritti nel relativo albo, nei limiti delle rispettive competenze.

L'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritto nel relativo albo, nei limiti delle rispettive competenze. Per le opere eseguite per conto dello Stato, non è necessaria l'iscrizione all'albo del progettista, del direttore dei lavori e del collaudatore di cui al successivo articolo 7, se questi siano ingegneri o architetti dello Stato.

Art. 3

Responsabilità

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

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.

Ne deriva che *“In materia di opere in conglomerato cementizio armato”*, secondo l'esplicita previsione dell'art. 3 della Legge 5 novembre 1971 n. 1086, il progettista ha *“la responsabilità diretta di tutte le strutture dell'opera, comunque realizzate; pertanto, ove si sia avvalso di collaboratori, egli non si esime da responsabilità delegando ad altri tale compito, su di lui direttamente incombente, senza poi procedere ai necessari e dovuti riscontri e controlli al riguardo, facendo acriticamente propri elaborati e calcoli”*. (Cass. Pen., sez. IV, 27 aprile 1999, n. 7021).

Esistono inoltre poi una serie di disposizioni previste dall'art. 58 del DPR 380/01 per la produzione in serie di manufatti in conglomerato normale precompresso e metallico.

Nel caso si violino le disposizioni dei citati articoli si rischia di incorrere nelle sanzioni penali previste dall'art. 71 DPR 380/01, secondo cui:

TUE - Art. 71

Lavori abusivi

1. Chiunque commette, dirige e, in qualità di costruttore, esegue le opere previste dal presente capo, o parti di esse, in violazione dell'articolo 64, commi 2, 3 e 4, è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da 103 a 1032 euro.
2. È soggetto alla pena dell'arresto fino ad un anno, o dell'ammenda da 1032 a 10329 euro, chi produce in serie manufatti in conglomerato armato normale o precompresso o manufatti complessi in metalli senza osservare le disposizioni dell'articolo 58.

Questi reati costituiscono figure del tutto autonome ed indipendenti da quelli relativi ai vari tipi di intervento legati ai titoli edilizi.

Quindi possono essere consumati tutte le volte che si effettuano costruzioni in cemento armato o in metallo, anche in presenza dei titoli edilizi ed in conformità a questi.

Secondo l'art. 66, il direttore dei lavori, nei cantieri in cui vengono effettuati lavori in conglomerato cementizio, deve conservare il progetto e la relazione illustrativa. Se non vi ottempera rischia di incorrere nella contravvenzione prevista dall'art. 73 (Responsabilità del direttore dei lavori), consistente in una ammenda da € 41 ad € 206. Si tratta di una contravvenzione, punibile con la sola pena pecuniaria e, come tale, suscettibile di essere estinta mediante il pagamento di un'oblazione.

A mente dell'art. 67 del TUE, tutte le costruzioni in conglomerato cementizio armato devono essere sottoposte a collaudo statico, che deve essere eseguito da un ingegnere o da un architetto, che ha 60 gg di tempo, dalla comunicazione di fine dei lavori, per effettuarlo.

L'ingegnere (o architetto), se ritiene che sia tutto conforme, rilascia questo certificato di collaudo, in forza del quale, viene poi rilasciata l'agibilità.

Il collaudatore che non osservi gli obblighi di effettuare questo collaudo entro 60 gg va incontro alle contravvenzioni di cui all'art. 74 (Responsabilità del collaudatore): ammenda da €51 a €516.

Trattasi, di una contravvenzione, punibile con la sola pena pecuniaria e, come tale, suscettibile di essere estinta mediante il pagamento di un'oblazione.

LE SANZIONI PENALI:

Le sanzioni penali in campo edilizio sono stabilite dall'articolo 44 del Testo Unico dell'Edilizia:

Art. 44

Sanzioni penali

(Le sanzioni pecuniarie di cui al presente articolo sono aumentate del cento per cento ai sensi dell'art. 32, comma 47, legge n. 326 del 2003)

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica:

a) l'ammenda fino a 10.329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal **permesso di costruire**;

b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o **assenza del permesso** o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione;

c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo comma dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza **del permesso**.

2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio attività (**segnalazione certificata di inizio attività**) ai sensi dell'articolo 22, comma 3, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa. *(comma aggiunto dal d.lgs. n. 301 del 2002)*

Relativamente a quanto disposto dal comma 2-bis, è evidente che, nell'ambito della disciplina statale, la facoltatività assegnata al richiedente di optare per la DIA in luogo del PdC per i seguenti interventi:

Art. 22

Interventi subordinati a denuncia di inizio attività

3. In alternativa al permesso di costruire, possono essere realizzati mediante **denuncia di inizio attività**:
- gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);
 - gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati, ivi compresi gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni planovolumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; qualora i piani attuativi risultino approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il relativo atto di ricognizione deve avvenire

entro trenta giorni dalla richiesta degli interessati; in mancanza si prescinde dall'atto di ricognizione, purché il progetto di costruzione venga accompagnato da apposita relazione tecnica nella quale venga asseverata l'esistenza di piani attuativi con le caratteristiche sopra menzionate;

- c. gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

non può infatti far venire meno le sanzioni penali per la realizzazione di eventuali opere edilizie abusive, il solo fatto che, ordinariamente, il comma 1 dell'art. 44 del TUE faccia riferimento esclusivamente alle opere soggette a Permesso di Costruire.

Ciò vale, evidentemente, anche per le opere soggette a SCIA in ambito normativo regionale.

Infatti la materia penale non è di competenza regionale ma esclusivamente statale, come stabilito dall'art. 117 della Costituzione:

COSTITUZIONE ITALIANA

art. 117

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

....

- l) giurisdizione e norme processuali; **ordinamento** civile e **penale**; giustizia amministrativa;

Per completezza si riporta, da ultimo anche l'art. 45 del TUE:

Art. 45

Norme relative all'azione penale

1. L'azione penale relativa alle violazioni edilizie rimane sospesa finché non siano stati esauriti i procedimenti amministrativi di sanatoria di cui all'articolo 36.
2. *(comma abrogato dall'art. 4, Allegato 4, del d.lgs. n. 104 del 2010)*
3. Il rilascio in sanatoria del permesso di costruire estingue i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti.

I reati descritti alle lettere a), b) e c) dell'art. 44 del TUE, sono contravvenzioni, quindi, reati meno gravi dei delitti.

Tuttavia, mentre la fattispecie di cui alla lettera a) è estinguibile mediante il pagamento di una semplice oblazione, lo stesso non vale per le contravvenzioni descritte nelle lettere b) e c), in quanto, in astratto, la pena pecuniaria prevista dalla norma, è congiunta (e non alternativa) a quella detentiva, nonostante quest'ultima sia a propria volta ancora suscettibile di essere convertita in pena pecuniaria.

Castel San Giovanni, lunedì 9 marzo 2015



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



Aruba PEC

InfoCert 2

Bibliografia:

1. LA RESPONSABILITA' DEI TECNICI PRIVATI E PUBBLICI - di Federico GUALANDI;
2. IL RIPARTO DELLE COMPETENZE PROFESSIONALI DEI TECNICI DELL'EDILIZIA - di Annalisa Padoa;
3. LE COMPETENZE PROFESSIONALI DEGLI INGEGNERI SECONDO IL D.P.R. 328/2001 - del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri;
4. LA RESPONSABILITA' DELL'INGEGNERE. POSSIBILI IMPLICAZIONI PENALI NELLA PROFESSIONE - di Raffaele Bergaglio.

² Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV - Sviluppo Urbano - Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. SI ATTESTA che, ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 235/2010), la presente copia su supporto analogico dell'originale in formato elettronico, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale in tutte le sue componenti.