

**STUDIO DELLE PROBLEMATICHE GIURIDICHE
IN MATERIA DI APPLICAZIONE DELL'ART. 1, CO. 50 DELLA
LEGGE REGIONE CAMPANIA N. 28/2018.**

I- Con nota del 31.01.2019, prot. 38/2019, Codesto spett.le Ordine degli Ingegneri della Provincia di Benevento mi richiede un parere in ordine alle problematiche applicative dell'art. 1, co. 50, della l.r. Campania n. 28/2018.

II- Ai fini di introdurre la tematica è opportuna una preventiva ricognizione del quadro normativo di riferimento.

La normativa antisismica, introdotta per la prima volta nell'ordinamento in maniera compiuta con la legge n. 64/1974, è oggi confluita nel DPR n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia).

Gli artt. 93 e 94 del DPR 380/2001 prevedono, riprendendo il contenuto dell'art. 18 della citata legge 64/1974, che per l'esecuzione di lavori nelle zone sismiche - attualmente classificate in base all'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003¹ - oltre al titolo abilitativo edilizio, è necessaria la preventiva denuncia dell'intervento che si intende realizzare ed il rilascio di specifica autorizzazione sismica.

L'Ordinanza citata ha in particolare individuato tre livelli di sismicità (alto – medio - basso), lasciando poi alle Regioni il compito di inquadrare i Comuni del proprio territorio in una delle tre cd. “zone sismiche”².

La questione assume particolare rilevanza nel territorio della Provincia di Benevento: basti pensare che, in base alle classificazioni sopra citate, dei 78 Comuni che compongono la Provincia, 48 sono situati in zone ad alta sismicità (S1) e 30 in zone a media sismicità (S2), mentre nessuno è ubicato in zone a bassa sismicità (S3).

¹ Nella Regione Campania la classificazione del rischio sismico dei Comuni è disciplinata dalla D.G.R.C. n. 5547 del 7.11.2002 e successivi provvedimenti attuativi.

² In luogo del territorio “non classificato” di cui alla precedente normativa, l'O.P.C.M. n. 3274/2003 ha introdotto la zona sismica 4: si tratta della zona meno pericolosa, nella quale la probabilità che capiti un terremoto è molto bassa. In tali zone è facoltà delle Regioni prescrivere l'obbligo della progettazione antisismica.

Ente competente, ex art. 94 cit., al rilascio della autorizzazione sismica è la Regione, la quale, nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta in materia, e nel rispetto dei principi generali dettati dalle norme statali a garanzia di standard di tutela della pubblica incolumità uniformi su tutto il territorio nazionale, può delegare tale funzione agli enti territoriali di livello inferiore, quali Province e Comuni.

È quanto è stato fatto dalla Regione Campania che, con la legge regionale n. 9/1983 (Norme per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del territorio dal rischio sismico), all'art. 4 bis ha trasferito ai Comuni, alle Unioni dei Comuni o ai Comuni in forma associata, *“le funzioni di competenza del settore provinciale del Genio civile, di cui agli articoli 2, 4 e 5”* (valutazione dei progetti, rilascio dell'autorizzazione sismica e vigilanza sulla normativa antisismica), fatta eccezione per i procedimenti relativi ad opere la cui altezza superi i metri 10,50 dal piano di campagna, per i quali la competenza resta in capo alla Regione - settore Genio civile.

Ai fini dell'esercizio delle suddette funzioni, la legge in rassegna ha previsto l'istituzione di apposite Commissioni presso i Comuni, deputate a verificare la conformità alla normativa antisismica dei progetti per la cui

esecuzione si chiede l'autorizzazione, sì da limitare il più possibile l'insorgenza di rischi per la pubblica incolumità.

Tali Commissioni sono nominate dagli enti delegati, con decreto del Sindaco, o del Presidente dell'Unione dei Comuni, o del Sindaco del Comune capofila per i Comuni associati.

III- Orbene, la recente legge della Regione Campania n. 28 dell'8.08.2018, all'art. 1, co. 50, ha introdotto un rilevante mutamento nella composizione delle suddette Commissioni.

Si è disposto, in particolare, in modifica dell'art. 4 bis, co. 2, l.r. Campania n. 9/1983, un incremento del relativo numero dei componenti da tre a cinque: oltre ai tre membri già previsti, *“in possesso di diploma di laurea in ingegneria o architettura, vecchio ordinamento universitario, con comprovata esperienza in collaudi sismici o diploma di laurea specialistica in ingegneria civile e comprovata esperienza in collaudi sismici”*, sono stati previsti due componenti aggiuntivi, da selezionarsi tra geometri e geologi iscritti nel relativo Albo Professionale, i quali, tuttavia, ***“possono esprimersi solo per quanto attiene alle competenze previste nei rispettivi regolamenti professionali”***.

IV- La norma, così come formulata, pone il problema di individuare quali siano le competenze esercitabili da geologi e geometri nell'ambito della delicata funzione del rilascio delle autorizzazioni antisismiche, caratterizzata

da un elevato tecnicismo delle prescrizioni normative e dalla particolare rilevanza del bene protetto, l'incolumità pubblica, la cui tutela, ai sensi dell'art. 117 Cost., deve essere assicurata in maniera uniforme su tutto il territorio della Repubblica.

Trattasi di problematica giuridica dalle notevoli potenziali implicazioni pratiche, tanto in punto di generale certezza del diritto, quanto in relazione al buon andamento della P.A. ed alla efficienza del sistema procedimentale.

Ed infatti, il contenuto indeterminato della disposizione in rassegna la rende assai vulnerabile, ove si pensi al rischio di impugnativa giurisdizionale dei provvedimenti (specie quelli di diniego) resi dalle Commissioni, e ciò con riguardo sia, in generale, alla violazione delle regole che individuano i requisiti professionali minimi necessari per i componenti di organismi chiamati a svolgere attività altamente specialistiche, sia, in particolare, alla violazione dei limiti - non esattamente definiti - dell'attività di geometri e geologi.

V- Invero la questione non si pone con riguardo agli iscritti all'ordine dei geologi.

È infatti la stessa legge n. 9/1983 che permette di circoscrivere le competenze in materia antisismica di tale categoria professionale.

In particolare, l'art. 2 prevede che il progetto per il quale si richiede l'autorizzazione antisismica debba comprendere ***“l'asseverazione del progettista e del geologo dalla quale risulti che il progetto, completo degli elaborati di cui all' art. 17 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, è stato redatto nel rispetto della stessa legge n. 64 e dei Decreti Ministeriali emanati ai sensi degli artt. 1 e 3 della medesima legge”***, e, in alcuni casi, anche una ***“relazione geologica, ove ritenuta necessaria dal progettista che deve evidenziare, tra l'altro, le condizioni morfologiche del sito, la successione stratigrafica e le caratteristiche dei terreni, nonché l'eventuale presenza di falde freatiche in rapporto alla zonazione sismica eseguita dal Comune”***.

Tali prestazioni professionali sono perfettamente coerenti con quanto forma oggetto dell'attività professionale del geologo, ai sensi dell'art. 3, co. 1, della legge 3 febbraio 1963, n. 112, in tema di “Tutela del titolo e della professione di geologo”.

Si tratta, come è evidente, di competenze ben delimitate e certamente funzionali ad una migliore valutazione delle caratteristiche morfologiche dei terreni sui cui si intendono costruire i manufatti per i quali si richiede l'autorizzazione antisismica.

Vengono in rilievo, inoltre, competenze specifiche che non si accavallano con quelle delle altre categorie professionali – ingegneri e architetti – ma le completano, garantendo una più accurata ponderazione dei rischi sismici,

legati non solo alle costruzioni in sé, ma anche ai terreni, situati in zone sismiche, sui quali tali costruzioni dovranno sorgere, ed assicurando, quindi, in ultima analisi, una tutela più completa dei beni salvaguardati dalla normativa antisismica.

VI- Motivati dubbi sorgono, invece, in relazione alle competenze dei geometri ai fini di una loro partecipazione utile alle Commissioni per l'autorizzazione sismica.

In verità la *querelle* riguardante le competenze professionali dei geometri, e, segnatamente, i relativi limiti nelle attività di progettazione e direzione lavori nei territori a rischio sismico, è di vecchia data e di non facile appianamento: basti pensare che il Consiglio di Stato, in un parere abbastanza recente, e sul quale si tornerà più avanti, ha definito la questione ***“altamente controversa e non suscettibile di univoche soluzioni”***.

VI.a- Invero, le competenze dei geometri sono disciplinate dal regolamento professionale di cui al R.D. 11 febbraio 1929, n. 274.

Per quanto di nostro interesse, l'art. 16 del suddetto decreto dispone quanto segue:

<< l'oggetto ed i limiti dell'esercizio professionale di geometra sono regolati come segue:

(...)

- l) progetto, direzione, sorveglianza e liquidazione di **costruzioni rurali e di edifici per uso d'industrie agricole, di limitata importanza, di struttura ordinaria, comprese piccole costruzioni accessorie in cemento armato**, che non richiedono particolari operazioni di calcolo e per la loro destinazione non possono comunque implicare pericolo per la incolumità delle persone; nonché di piccole opere inerenti alle aziende agrarie, come strade vicinali senza rilevanti opere d'arte, lavori d'irrigazione e di bonifica, provvista d'acqua per le stesse aziende e riparto della spesa per opere consorziali relative, esclusa, comunque, la redazione di progetti generali di bonifica idraulica ed agraria e relativa direzione;*
- m) progetto, direzione e vigilanza di **modeste costruzioni civili**; >>.*

Le citate prescrizioni non hanno mancato, come detto, di sollevare questioni di natura interpretativa ed applicativa, sovente sfociate in sede contenziosa, tanto da aver costituito, nel tempo, oggetto di numerose pronunce giudiziali.

In proposito il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover mettere un punto fermo, affermando che *“dalla esegesi sistematica del R.D. 11 febbraio 1929 n. 274, del R.D. 16 novembre 1939 n. 2229, della L. 2 marzo 1949 n. 144 e della L. 5 novembre 1971 n. 1086, è desumibile che non tutte le opere edilizie con impiego di cemento armato sono precluse alla progettazione dei geometri, ma solo quelle in cui, in relazione alla loro destinazione, il predetto impiego possa comportare pericolo per*

l'incolumità delle persone, il che tendenzialmente avviene per le costruzioni destinate a civile abitazione e progettate su più piani, (...) con struttura portante in cemento armato, comunque destinata all'abitazione delle persone", intervento che deve ritenersi riservato ai tecnici laureati (ingegneri ed architetti)" (Cons. St., n. 1526/2013; v. *ex multis* TAR Campania-Napoli, n. 3521/2014; Cons. St. n. 2617/2013; TAR Puglia-Lecce, n. 1108/2013; TAR Sicilia-Catania, n. 1022/2011; TAR Abruzzo-Pescara, n. 1213/2010; Cons. St., n. 6004/2004; Cons. di Stato n. 5208/2002).

VI.b- Vi è però che il suesteso postulato necessita poi di essere appropriatamente declinato nella specifica materia che ne occupa, ovvero quella delle competenze professionali dei geometri nelle zone sismiche: al riguardo si rinvencono **due orientamenti** – sempre di stampo giurisprudenziale, in quanto le disposizioni legislative in materia non si prestano ad applicazioni univoche – non facilmente conciliabili.

VI.c.a- Un **primo orientamento**, prevalente e più chiaramente argomentato, risulta nettamente restrittivo, nel senso di escludere l'attività tecnica dei geometri, consistente nella progettazione e/o direzione dei lavori, nelle zone classificate a rischio sismico.

E ciò in virtù della interpretazione della normativa antisismica, incentrata sulla inscindibile correlazione tra l'obbligo di ottenere l'autorizzazione

sismica da un lato, e la complessità di calcolo e i pericoli per l'incolumità pubblica dall'altro: in altri termini, ogni tipo di costruzione, per il solo fatto di dover sorgere in zone classificate sismiche, richiede **sempre** calcoli particolarmente complicati, e comporta **sempre** dei pericoli per la pubblica incolumità, a prescindere dai materiali utilizzati.

Invero, esaminando le pronunce della **Cassazione Penale** in materia di reato di cui all'art. 95 del DPR 380/2001, integrato dalla violazione delle prescrizioni antisismiche, si ricava la conferma che l'obbligo di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, a prescindere dall'entità dell'intervento e dai materiali usati, trova innanzitutto fondamento nella tutela della pubblica incolumità (Cass. Pen., n. 16182/2013, n. 6591/2012, n. 30224/2011, n. 22312/2011, n. 15412/2011, n. 33767/2007, n. 38142/2001, n. 34/1981).

Del resto, la assoluta inderogabilità della regola sancita dall'art. 94 DPR n. 380/2001 – in forza della quale nelle località sismiche non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione antisismica -, è confermata dalla **Corte Costituzionale** con la motivazione che *“il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al **rischio***

***sismico**, attesa la **rilevanza del bene protetto**, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a **valori di tutela dell'incolumità pubblica** che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali” (Corte Cost., n. 64/2013 e n. 182/2006).*

In altri arresti, poi, la stessa Cassazione si sofferma più dettagliatamente sulla **complessità delle operazioni di calcolo richieste dalla normativa antisismica, tale da escludere la competenza dei geometri in materia.**

In particolare, partendo dal presupposto che, ai sensi dell'art. 16 del R.D. n. 274/1929, i geometri sono competenti per la progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili - con esclusione di quelle che comportino l'adozione di strutture in cemento armato, salvo le piccole costruzioni accessorie nell'ambito di edifici rurali o destinati alle industrie agricole, che comunque non richiedano particolari operazioni di calcolo, e che per la loro destinazione non comportino pericolo per le persone -, il Giudice di legittimità chiarisce che << *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. n. 64 cit., la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze professionali dei geometri.>> (Cass. Pen., n. 34849/2015; negli stessi termini vedi anche Cass. Civ., n. 18038/2011, n. 19292/2009, n. 8543/2009, n. 12193/2007, n. 17028/2006)

Negli stessi identici termini anche la pronuncia del **Consiglio di Stato, sez. V, n. 883 del 23.02.2015:**

*<<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. n. 64 cit., **la quale impone calcoli complessi che esulano dalle competenze professionali dei geometri** >>.*

VI.c.b- Da quanto sin qui esposto può trarsi una prima conclusione. Se si accoglie il suesteso primo orientamento, la questione non può che risolversi nel senso della impossibilità per i geometri di esprimersi rispetto alle costruzioni da realizzarsi in zone sismiche, dal momento che in tali

zone la valutazione dei progetti di costruzione richiede di per sé la verifica di attività di calcolo particolarmente complesse, ed è sempre presente il rischio di pericolo per la incolumità pubblica, che è alla base della previsione stessa dell'obbligo autorizzativo.

VI.c.c- A tal punto, tuttavia, sarebbe inevitabile **interrogarsi persino sulla legittimità costituzionale** dell'art. 4 bis della l. r. Campania n. 9/1983, così come modificato dall'art. 1, co. 50 della l. r. Campania n. 28/2018.

In effetti, sarebbe, in primo luogo, in dubbio la compatibilità della norma con l'**art. 117 Cost.:** come precedentemente evidenziato, infatti, la Consulta ha più volte riconosciuto che l'obbligo di autorizzazione sismica, imposto per la più efficace vigilanza sulla sicurezza delle costruzioni, si ispira alla precipua finalità di tutelare l'incolumità delle persone, finalità chiaramente riconducibile nella sfera delle misure di protezione civile, rientranti – quanto alla determinazione dei principi fondamentali - nella competenza statale (Corte Cost. n. 64/2013 cit.).

Ne segue che la legge regionale in argomento, laddove incide sulla composizione di Commissioni che si occupano della sicurezza sismica delle costruzioni, prevedendo di includere in esse figure professionali non abilitate – secondo l'orientamento giurisprudenziale passato in rassegna - a

valutazioni tecniche di tipo complesso, potrebbe certamente determinare un abbassamento dello standard di tutela rispetto ad altre Regioni, con ciò integrando una violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato, ex art. 117 Cost., in materia di protezione civile.

In secondo luogo, rischierebbe di configurarsi, in capo ai Comuni delegati alla formazione delle commissioni, il paradossale contrasto tra rispetto della legge regionale e rispetto del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'**art. 97 Cost.**, con riguardo all'efficacia, all'efficienza e all'economicità dell'azione amministrativa: e ciò con precipuo riferimento a rilevabili profili di incompetenza di taluni membri delle Commissioni che potrebbero inficiare la validità dei pareri espressi collegialmente.

VI.d- Completezza di trattazione impone, nondimeno, di rendere conto anche del diverso orientamento formalizzato, nella materia *de qua*, nel **parere n. 2539 del 4.09.2015**, reso in sede consultiva dalla **II[^] sezione del Consiglio di Stato**.

In tale parere si è affermato, in via generale, che i geometri debbano ritenersi competenti, sia pure limitatamente alla “progettazione architettonica”, anche per modeste costruzioni civili in cemento armato e non solo in muratura ordinaria: in tal caso sono tenuti comunque ad

avvalersi della “collaborazione” di ingegneri ed architetti per quanto concerne la effettuazione dei calcoli e la direzione dei lavori: sono infatti tali figure professionali *“ad assumersi la responsabilità del segmento del progetto complessivo riferito alle opere in cemento armato”*.

Allorquando siffatto assunto viene declinato con specifico riferimento alle attività tecniche in zona sismica, la soluzione prospettata nel parere diventa, tuttavia, di non facile decifrazione, giacché viene esposta nei seguenti termini: *<< pur non potendosi accettare nella sua assolutezza la tesi, per la quale nelle zone sismiche l'edificazione con l'uso del cemento armato esclude di per sé che la costruzione possa ritenersi “modesta” (Cons. Stato, 8 giugno 1998, n. 779), chè, altrimenti, si verrebbe a determinare un'irrazionale eccezione per le costruzioni rurali e per uso di industrie agricole, deve ritenersi che il grado di pericolo sismico della zona, in cui insiste la costruzione, non può non trovare considerazione nella valutazione di un progetto relativo alle piccole costruzioni accessorie e alle “modeste” costruzioni civili, nel senso appunto che ben possono le Amministrazioni competenti esigere che la “modestia” di una costruzione, che faccia uso di cemento armato, sia valutata con particolare rigore, al fine di considerare con prevalente attenzione la progettazione, esecuzione e direzione dei lavori delle opere statiche, che dovrà essere demandata alla responsabilità di un professionista titolare di specifiche competenze tecniche all'effettuazione dei calcoli necessari ed alla valutazione delle spinte, contropinte e sollecitazioni, cui può essere sottoposta la*

costruzione. Sicché la progettazione statica, in questi casi, avrà prevalenza sulla progettazione architettonica e, se si vuole, il professionista capofila non potrà che essere l'ingegnere o l'architetto >>.

Lo scritto in rassegna prende le mosse dalla previsione dell'art. 93, comma 2 del DPR 380/20001, secondo cui “*alla domanda (di autorizzazione sismica, ndr) deve essere allegato il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori?*”: se pur – come è evidente– il parere non propone una soluzione precisa e direttamente applicabile con riferimento alle “piccole costruzioni accessorie” e alle “modeste costruzioni civili” in cemento armato in zona sismica, è altrettanto vero che non mette in discussione la competenza dei geometri nelle progettazioni non implicanti l'utilizzo del cemento armato, ovvero nelle costruzioni in muratura ordinaria.

In altri termini, assecondando il secondo orientamento esaminato, non si rinvencono specifiche obiezioni sulla idoneità dei geometri, in base al combinato disposto delle lettere l) ed m) dell'art. 16 del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274, e dell'art. 93, co. 2, del DPR n. 380/2001, a pronunciarsi, nell'ambito delle Commissioni sismiche, su progetti concernenti costruzioni

rurali ed edifici per uso d'industrie agricole, nonché modeste costruzioni civili, da realizzarsi in struttura ordinaria.

È però opportuno evidenziare che, per ragioni di speditezza delle procedure e certezza ed omogeneità dell'agire amministrativo, non potendo essere stabilita di volta in volta l'inclusione o meno del progetto edilizio nelle categorie suindicate, specie con riguardo ai limiti delle “modeste” costruzioni civili, appare oltremodo necessario che le Commissioni si dotino di apposite Linee Guida, auspicabilmente condivise dagli Ordini professionali interessati, che circoscrivano, in dipendenza a) del grado di sismicità del territorio, b) delle caratteristiche della costruzione e della sua destinazione d'uso, e conseguentemente c) della complessità della relativa attività di progettazione e d) del livello di pericolosità per l'incolumità delle persone, le tipologie di opere edilizie in struttura ordinaria sulle quali i geometri possano esprimere il parere richiesto per il rilascio dell'autorizzazione antisismica, intendendosi limitata esclusivamente a tali pratiche la loro partecipazione alla formazione delle decisioni collegiali dell'organo tecnico.

□□□

Nelle suestese considerazioni, salvo integrazioni e/o approfondimenti ove richiesti, possono compendiarsi le osservazioni

giuridiche in ordine all'applicazione dell'art. 1, co. 50, della l.r. Campania n.
28/2018.

In fede.

Benevento, 25 febbraio 2019

avv. Luigi Diego Perifano

