

Circolare CNI 20 febbraio 2019, n. 351

Competenze professionali ingegneri ed architetti - Opere e sistemazioni idrauliche - Sentenza Consiglio di Stato 21 novembre 2018, n.6593 - Competenza esclusiva degli ingegneri per i calcoli idraulici e sulla progettazione di opere idrauliche fluviali - Incompetenza degli architetti in tema di progettazione di opere idrauliche - Considerazioni

Con la presente si trasmette in allegato, per opportuna informazione, la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 21 novembre 2018 n.6593 che ha fissato importanti punti fermi in materia di competenze professionali sulle opere idrauliche, riconoscendo l'esclusiva privativa professionale degli Ingegneri al riguardo.

La pronuncia in commento è degna di rilievo perché si caratterizza per un particolare e approfondito studio della disciplina di riferimento e del riparto di competenze professionali tra Ingegneri ed Architetti.

E' necessario un breve riassunto della vicenda da cui è scaturita la sentenza.

L'impresa seconda classificata aveva impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale l'aggiudicazione, disposta in favore della prima classificata, della procedura aperta indetta dalla Comunità Montana "Monte Santa Croce" di Roccamonfina (CE) per l'appalto dei lavori di sistemazione idraulico-forestale e per la messa in sicurezza e tutela delle risorse naturali del fiume Peccia.

La ricorrente contestava la circostanza che l'offerta tecnica presentata dall'impresa aggiudicataria - relativa a migliorie da apportare al progetto esecutivo - fosse stata sottoscritta da un Architetto, anziché da un Ingegnere, trattandosi di opere di ingegneria idraulica.

Il TAR della Campania, con sentenza n.2329/2017, aveva accolto il ricorso, trattandosi di lavori di regimazione idraulica e venendo in rilievo la competenza esclusiva della figura professionale dell'Ingegnere, quanto alle attività di progettazione e alle attività connesse.

Secondo il TAR, infatti, "le norme che distinguono le competenze professionali degli ingegneri e degli architetti (r.d. 23 ottobre 1925 n.2537; d.P.R. 5 giugno 2001 n.328; d.lgs. n.129 del 1992) riservano alla competenza comune degli stessi le sole opere di edilizia civile e a quella specifica e generale degli ingegneri quelle riguardanti le costruzioni stradali, le opere igienico sanitarie (depuratori, acquedotti, fognatura e simili), gli impianti elettrici, le opere idrauliche, le operazioni di estimo, l'estrazione di materiali, le opere industriali; è invece attribuita alla sfera esclusiva dei soli architetti la competenza in ordine alla progettazione delle opere civili che presentino rilevanti caratteri artistici e monumentali, ma con concorrente competenza degli ingegneri per la parte tecnica degli interventi costruttivi de quibus (Consiglio di Stato, sez. IV, 9 maggio 2001 n.2600; Consiglio di Stato, sez. IV, 22 maggio 2000 n.2938, Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 1998 n.416)".

Senza contare lo stesso progetto esecutivo faceva riferimento a "lavori previsti per la regimazione idraulica".

Era stata pertanto dichiarata illegittima l'aggiudicazione (1) in favore della prima classificata. La Comunità Montana - condannata al risarcimento dei danni - aveva quindi presentato appello al Consiglio di Stato, per riformare la pronuncia del TAR della Campania.

Il giudice amministrativo, dopo un excursus della sentenza di primo grado, dichiara infondati i motivi di appello.

Nel fare ciò, svolge le seguenti puntualizzazioni (per la parte di interesse).

Pur dando atto (andando, per questo aspetto, di diverso avviso rispetto al primo Giudice) che il progetto originario era immodificabile e che pertanto l'offerta tecnica dei concorrenti avrebbe potuto riguardare soltanto interventi accessori, il Consiglio di Stato ritiene dirimente per risolvere il caso la delibazione in concreto delle proposte migliorative presentate dall'aggiudicataria, al fine di individuare quali avrebbero dovuto essere le competenze del tecnico redattore "e quindi quale avrebbe dovuto essere la Categoria professionale di appartenenza".

Secondo il giudice amministrativo di appello - per individuare la privativa professionale spettante - occorre seguire il criterio della delibazione in concreto, ovvero decidendo "in relazione agli interventi in concreto proposti dall'aggiudicataria, non alla tipologia di opera nel suo complesso" (2).

Per dirimere il punto controverso, ovvero la portata delle miglurie da effettuare rispetto al progetto posto a base di gara, il Consiglio di Stato ha deciso di servirsi di una verifica di carattere tecnico.

Il verificatore(3), nella sua relazione, aveva osservato come alcune delle miglurie proposte dall'impresa aggiudicataria riguardino opere idrauliche (in particolare, gli interventi di sistemazione delle sponde del fiume), rese utilizzando le tecniche dell'ingegneria naturalistica e che tra le miglurie progettate vi fossero interventi di natura specificamente attinenti l'idraulica fluviale, come confermato dalla stessa relazione di calcolo.

Pur se il bando di gara non conteneva alcun vincolo specifico quanto alla Categoria di appartenenza dei tecnici di cui i concorrenti si sarebbero dovuti avvalere per la presentazione delle offerte tecniche, è possibile giungere alla soluzione - secondo il Consiglio di Stato - concentrando l'attenzione sull'oggetto specifico dell'attività tecnico-progettuale delle proposte contenute nell'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

Ebbene, dall'analisi del verificatore incaricato, è emerso come sia "indiscutibile che alcune delle miglurie proposte dalla impresa aggiudicataria riguardino opere idrauliche: in particolare, gli interventi di sistemazione delle sponde"; che la relazione del progetto delle miglurie "è per ben oltre la metà una relazione di calcoli idraulici"; che anche se buona parte delle miglurie sia costituita da interventi di semplice manutenzione, "in esse non mancano interventi di natura spiccatamente attinenti l'idraulica fluviale".

Ne deriva, - prosegue il giudice amministrativo - che la verifica della tipologia di opere oggetto delle proposte migliorative dell'aggiudicataria porta ad ascrivere le stesse, in misura determinante, alla categoria delle opere idrauliche, analogamente a quelle oggetto del progetto esecutivo posto a base di gara.

"Quindi va escluso, per un verso, che si sia trattato di opere meramente riprodotte di quanto contenuto nel progetto esecutivo; per altro verso, che le proposte migliorative avessero ad oggetto interventi accessori o complementari, non assimilabili in toto a vere e proprie opere idrauliche", come sostenuto dall'Amministrazione.

A questo punto il Consiglio di Stato passa a esaminare la disciplina contenuta nel DPR 5 giugno 2001 n.328, per la parte relativa alle professioni di Ingegnere e di Architetto, fornendo alcuni interessanti spunti.

Il tutto con l'avvertenza che il DPR n.328 "è stato emanato proprio al fine di tenere conto dei nuovi percorsi formativi di accesso (lauree e lauree specialistiche) alle diverse professioni e di differenziare, in base a tali percorsi, sia le attività professionali consentite a ciascuna categoria professionale che i requisiti di ammissione agli esami di Stato".

Tale disciplina - prosegue il Giudice d'appello - "conserva la ripartizione delle competenze tra architetti e ingegneri risultante dagli articoli 51 e 52 del RD 23 ottobre 1925 n.2537".

Con l'ulteriore, importante precisazione che si tratta di normativa secondaria "non solo espressamente mantenuta in vigore dal menzionato art.1 del DPR n.328 del 2001, oltre che dagli artt. 16 (per gli architetti) e 46, comma 2 (per gli ingegneri iscritti alla sezione A), ma compatibile col nuovo assetto degli studi, perciò tutt'ora applicabile". In tal senso è anche la giurisprudenza che si è espressa sull'argomento.

Ne deriva che sono ancora attuali gli approdi giurisprudenziali (Consiglio di Stato, 6 aprile 1998 n.416; 19 febbraio 1990 n.92; 11 febbraio 1984 n.1538; 22 maggio 2000 n.2938 (4)) che riconoscono che "la progettazione delle opere viarie, idrauliche e igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, sia di pertinenza degli Ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54" del RD n.2537/1925.

C'è di più. Anche una attenta disamina del contenuto dell'art.51 del RD 23 ottobre 1925 n.2537 (5) - sostiene il Consiglio di Stato - porta a concludere che in tale ampia e onnicomprensiva formulazione debbano ritenersi ricomprese "le costruzioni stradali, le opere igienico-sanitarie (acquedotti, fognature ed impianti di depurazione), gli impianti elettrici, le opere idrauliche e, di certo, anche le opere di edilizia civile (nella espressione 'costruzioni di ogni specie')."

Anche a proposito della asserita (dalla parte ricorrente) equiparazione delle competenze di Ingegneri ed Architetti, il giudice amministrativo di secondo grado si esprime in termini critici.

In primo luogo, smentisce che dalla lettura dell'art.52 RD n.2537/1925 emerga una indistinta "equivalenza delle competenze professionali di ingegneri e architetti".

Anche se a volte il Legislatore ha utilizzato concetti di carattere descrittivo, che consentono di adeguare la disciplina all'evoluzione della tecnica e delle qualificazioni professionali, "il discrimine tra le due professioni è rimasto segnato anche nelle sopravvenute disposizioni del DPR n.328 del 2001".

Ne consegue che, secondo il Consiglio di Stato, - mentre è possibile predicare una lettura evolutiva del concetto di "edilizia civile", che potrà, se necessario, anche essere interpretato estensivamente - sul piano generale "restano di appannaggio della professione di ingegnere le opere che richiedono una competenza tecnica specifica e che esulano dall'edilizia civile rientrando nella comune competenza".

In particolare, le opere idrauliche, in specie interferenti con fiumi e corsi d'acqua, come nell'appalto in discussione, richiedono capacità professionali per l'analisi dei fenomeni idrologici ed idraulici e presuppongono l'applicazione di specifici metodi di calcolo (statistico, idrologico e idraulico).

Trattasi senza dubbio - continua la pronuncia - di insegnamenti appartenenti ai corsi di laurea universitari della classe della Ingegneria civile e ambientale (comprensivi dei settori scientifico-disciplinari ICAR/01, "Idraulica" e ICAR/02, "Costruzioni idrauliche e Marittime e Idrologia").

La conclusione del ragionamento seguito dalla sentenza n.6593/2018 è lapidaria e viene riportata di seguito, per la sua assoluta rilevanza e chiarezza espositiva, senza tema di letture di parte, volte a sminuirne la portata esegetica:

"Pertanto, fatte salve eventuali competenze di altri professionisti (come ad esempio i geologi o i dottori agronomi e forestali), per quanto qui rileva, gli ingegneri sono i professionisti abilitati alla progettazione di opere idrauliche fluviali e di corsi d'acqua, o comunque di opere a questa progettazione assimilate o collegate, tanto da richiedere l'applicazione di calcoli idraulici; per contro, gli architetti non possono essere compresi tra i soggetti abilitati alla progettazione di opere idrauliche in quanto, sia ai sensi degli artt.51 e 52 del R.D. 23 ottobre 1925 n.2537, sia ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. 5 giugno 2001 n.328, non hanno competenze riconosciute in materia."

Nel caso di specie il Giudice amministrativo si fa carico, inoltre, di segnalare come in questa direzione milita anche l'esito della verifica svolta sul piano di studi seguito dall'Architetto che aveva sottoscritto l'offerta tecnica oggetto di contestazione, in quanto nella specifica laurea specialistica conseguita presso l'Università degli Studi di Napoli (Architettura e Ingegneria Edile-4/S) mancano puntuali insegnamenti nelle discipline idrauliche.

La conclusione è che l'offerta tecnica presentata dall'impresa prima classificata era viziata, in quanto sottoscritta da un Architetto anziché da un Ingegnere, e risultano pertanto corrette le conclusioni della sentenza del TAR Campania n.2329/2017 e l'appello proposto dalla Comunità Montana "Monte Santa Croce" va respinto.

Questa conclusione produce effetti anche in materia di rapporti tra la professione di Ingegnere e quella di Architetto, sul versante delle competenze professionali.

E' indubbio, infatti, che d'ora in avanti - grazie al contributo interpretativo offerto dalla illustrata sentenza n.6593/2018 della V Sezione del Consiglio di Stato - le stazioni appaltanti (ferma restando la necessità di una verifica caso per caso e non aprioristica e puramente nominalistica dell'oggetto dell'affidamento) non potranno ammettere elaborati progettuali firmati da un Architetto, qualora si tratti di lavori di sistemazione idraulica e di progettazione di opere idrauliche fluviali e di corsi d'acqua, o comunque di opere ad esse assimilate o collegate, in quanto richiedenti l'applicazione di calcoli idraulici e il possesso di una competenza tecnica specifica, che esula dalla nozione di "edilizia civile" contenuta nell'art.52, comma 1, del RD n.2537/1925 (ovvero dalla parte di attività di competenza concorrente tra Architetti ed Ingegneri).

Questo perché, come è stato definitivamente chiarito nell'occasione, la progettazione di opere idrauliche, fluviali e di corsi d'acqua rientra nell'ambito dell'art.51 (oggetto della professione di Ingegnere) e non nell'ambito dell'art.52 (competenza concorrente di Ingegneri ed Architetti e competenza esclusiva degli Architetti) del RD n.2537/1925.

Nemmeno l'art.16, primo comma, del DPR n.328/2001 - relativo alle attività professionali degli Architetti iscritti nella sezione A dell'albo, settore a) architettura - secondo il Consiglio di Stato, ha modificato tale assetto del riparto di competenze professionali e tali conclusioni.

Come si vede, trattasi di una pronuncia assai articolata, che non si rifugia in soluzioni precostituite, ma realizza un esame dettagliato della normativa sulle competenze professionali, tramite una indagine approfondita e non scontata.

Degna di nota è, inoltre, la scelta di avvalersi di un accertamento tecnico (la cd "verificazione", disciplinata dal Codice del processo amministrativo), per accertare quegli aspetti spiccatamente tecnici (afferenti - in questo caso - all'ingegneria naturalistica), come strumento istruttorio di ausilio che non si sostituisce alla valutazione del giudicante, ma che la rafforza e la completa, secondo criteri scientifici e documentati.

Ne risulta confermata la competenza specifica e generale degli Ingegneri (ad esempio) sulle costruzioni stradali, le opere igienico sanitarie (depuratori, acquedotti, fognature e simili), gli impianti elettrici, le opere idrauliche, le operazioni di estimo, l'estrazione di materiali, le opere industriali; è invece attribuita alla sfera esclusiva degli Architetti la competenza in ordine alla progettazione delle opere civili che presentino rilevanti caratteri artistici e monumentali, ma con concorrente competenza degli Ingegneri per la parte tecnica degli interventi.

Particolare attenzione viene posta, in questa occasione, dalla decisione sulle caratteristiche tecniche dell'intervento oggetto di affidamento e, nello specifico, sugli aspetti che iscrivono il progetto alla categoria delle opere idrauliche e quindi alla necessità di fare uso e di applicare calcoli idraulici, in quanto tali riservati alla competenza professionale dell'Ingegnere.

La sentenza del Consiglio di Stato n.6593/2018 potrà allora essere opportunamente utilizzata e richiamata dagli iscritti e dalle rappresentanze istituzionali della Categoria, al fine di supportare ed efficacemente rafforzare le azioni a sostegno dei Professionisti Ingegneri.

A questo scopo, si raccomanda agli Ordini in indirizzo di realizzare la più ampia diffusione della presente circolare tra gli Enti e le Istituzioni presenti nel proprio ambito territoriale.

Si rimanda comunque alla integrale ed attenta lettura della sentenza allegata che - come si è visto - tocca vari argomenti di interesse per la Categoria.

NOTE

(1) Ma non anche inefficace, avendo il Giudice constatato che nel frattempo l'aggiudicataria aveva ultimato i lavori oggetto dell'affidamento e che si era verificata dunque l'integrale esecuzione del contratto.

(2) E questo perché - pur essendo indiscutibile che i lavori di sistemazione e messa in sicurezza del fiume costituiscano un'opera idraulica - non è altrettanto certo "a priori che siano ascrivibili a tale tipologia gli interventi complementari di sistemazione forestale e di salvaguardia del contesto ambientale ovvero gli impianti accessori di controllo che avrebbero potuto formare oggetto di proposte migliorative" (ivi).

(3) Il verificatore è un ausiliario del giudice. Secondo l'art.19, primo comma, del Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010 n.104): "Il giudice può farsi assistere, per il compimento di singoli atti o per tutto il processo, da uno o più verificatori, ovvero, se indispensabile, da uno o più consulenti."

(4) Sulla quale v. la circolare CNI 16/01/2001 n.96.

(5) L'art.51 del RD n.2537/1925, come noto, dispone che: "Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo".