

Circolare Consiglio Nazionale Ingegneri 17 settembre 2019, n. 6369

Competenze professionali ingegneri ed architetti – Sentenza Tar Campania, 30 luglio 2019 n.4169 – Progettazioni tecniche che non attengono all’edilizia civile - Competenza esclusiva degli ingegneri in tema di impianti - Incompetenza degli architetti – Sentenze Tar Piemonte, 15 maggio 2015 n.846 e Consiglio di Stato, 17 luglio 2019 n.5012 – Concorsi pubblici - Selezione per n.1 dirigente tecnico dell’area lavori pubblici e tutela ambientale – Partecipazione riservata ai soli laureati in ingegneria – Legittimità e non irragionevolezza della scelta del comune - Considerazioni

Con la presente si trasmettono in allegato, per opportuna informazione, alcune recenti pronunce del giudice amministrativo che contribuiscono a chiarire il riparto di competenze professionali tra Ingegneri ed Architetti in materia di impianti ed opere edilizie, da un lato, e la questione del titolo di studio nei concorsi pubblici, dall’altro.

Nel primo caso viene ribadita l’esclusiva privata professionale degli Ingegneri riguardo la progettazione di impianti e strutture sanitarie e, di risulta, la mancanza di competenza professionale in capo ai professionisti Architetti, allorché entrano in gioco progettazioni tecniche che non attengono all’edilizia civile.

Nel secondo, la più recente giurisprudenza in materia di bandi di concorso per dirigenti pubblici è concorde nell’affermare l’esclusiva competenza degli Ingegneri sulle opere di urbanizzazione primaria e quelle di carattere igienico-sanitario, e pertanto la piena legittimità della previsione dell’affidamento del settore “Lavori Pubblici” di un Comune ai soli laureati in Ingegneria ed abilitati alla professione di Ingegnere.

Il tutto valorizzando adeguatamente la ripartizione di competenze professionali tra le due Categorie, stabilita dagli articoli 51 e 52 del RD 23/10/1925 n.2537, tutt’ora vigenti.

La prima sentenza che si intende commentare ed approfondire in questa sede è costituita dalla decisione del TAR Campania, I Sezione, 30 luglio 2019 n.4169 (in allegato).

In quella occasione veniva in rilievo l’appalto per l’affidamento dei lavori di realizzazione “di un nuovo reparto speciale Unità Accoglienza Permanente SUAP – Plesso ospedaliero di Gragnano (NA)”, ASL Napoli 3 Sud, laddove l’impresa prima classificata aveva presentato una proposta tecnica integrativa e migliorativa del sistema impiantistico del gas medico e dell’illuminazione, sottoscritta da un Architetto e non da un Ingegnere.

A seguito del ricorso dell’impresa collocata al secondo posto della graduatoria, che aveva sostenuto – tra l’altro – l’avvenuta violazione degli articoli 51, 52 e 54 del RD n.2537/1925, in quanto gli elaborati progettuali “avrebbero potuto essere sottoscritti solo da un Ingegnere”, il Giudice campano ha ribadito una serie di principi consolidati, alla luce dell’analisi della disciplina dettata dal Regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto.

1) In base all’art.51 RD n.2537 cit., spettano alla professione di Ingegnere “le progettazioni per le costruzioni e per le industrie, per i lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, per le costruzioni di ogni specie, per le macchine e gli impianti industriali, nonché in generale applicative della fisica, con i rilievi geometrici e le operazioni di estimo”.

2) Ai sensi dell'art.52 del RD n.2537 cit., "formano oggetto tanto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad esse relative, ad eccezione delle opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico e il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla legislazione sui beni culturali, che sono di spettanza della professione di architetto".

3) "In sostanza, la competenza professionale dell'architetto concorre con quella dell'ingegnere per la progettazione delle sole opere di edilizia civile, essendo riservate alla professione ingegneristica le progettazioni di tutti i lavori non compresi nella costruzione di edifici (TAR Campania, Napoli, 20 aprile 2016 n.1968; Id. 14 settembre 2016 n.4299)".

Si ha quindi – forse per la prima volta in termini così espliciti e chiari – l'affermazione di un principio e criterio-guida di sicura utilità per tutte le Amministrazioni, le stazioni appaltanti e le imprese, al fine di stabilire quale sia la componente professionale necessaria per quel dato intervento.

Il criterio da utilizzare è quello secondo cui "tutte le progettazioni tecniche che non attengono all'edilizia civile rientrano nell'ambito delle competenze dei soli ingegneri, mentre la progettazione attinente all'edilizia civile può essere svolta anche dagli architetti, oltre che dagli ingegneri" (v. allegati).

Dalle affermazioni di principio il giudice amministrativo di primo grado passa quindi ad esaminare l'incarico professionale oggetto del bando di gara.

Si trattava della realizzazione del reparto di una struttura ospedaliera, sub specie della presentazione di "proposte tecniche integrative e migliorative del sistema impiantistico del gas medicale e dell'illuminazione".

Poiché oggetto dell'offerta migliorativa era un impianto relativo a gas medicali, ovvero "una tipologia di intervento che non rientra nell'ambito delle opere ancillari a quelle civili (ad esempio, impianti idraulici ed elettrici ad uso abitativo)" non viene in rilievo – afferma la sentenza – una ipotesi in cui è ammessa la competenza concorrente dell'Architetto.

Non conta nemmeno che il disciplinare di gara avesse esplicitamente previsto che la documentazione relativa all'offerta tecnica dovesse essere firmata "da un tecnico abilitato alla professione di ingegnere e/o architetto".

Secondo il Giudice campano due sono le argomentazioni che superano l'espressa previsione del disciplinare: per un verso, "tale riferimento doveva essere letto secondo diritto", ovvero la previsione andava declinata a seconda del contenuto della specifica offerta tecnica (e, nel caso di interventi di carattere non edilizio, come detto, la competenza è dell'Ingegnere e non dell'Architetto); per altro verso, la *lex specialis* – in base alla gerarchia delle fonti – non può derogare alle norme di legge e regolamentari, alle quali anzi deve intendersi rinviare, allorchè utilizza simili formule (1).

Assai interessante, in prospettiva futura, è l'utilizzo - all'interno del percorso argomentativo della sentenza - del criterio dell'autonomia della prestazione rispetto alle opere civili, la cui integrazione nella fattispecie (da verificare in concreto) comporta necessariamente e direttamente la piena competenza professionale della figura dell'Ingegnere e la esclusione della possibilità di intervento dell'Architetto.

Addirittura, secondo questa impostazione, nemmeno rileva l'incidenza percentuale di tale lavorazione rispetto a quelle complessivamente richieste: se vi sono caratteristiche tecniche – tipicamente gli impianti –

proprie dell'indirizzo ingegneristico, solamente l'Ingegnere è abilitato ad intervenire, senza possibilità di ricorrere all'istituto del soccorso istruttorio (2).

L'esito del ragionamento del TAR Campania è dunque l'accoglimento del ricorso della seconda classificata e l'annullamento dell'aggiudicazione in favore della ATI prima classificata.

La sentenza del TAR Piemonte, Torino, II Sezione, 15 maggio 2015 n.846 e la successiva Consiglio di Stato, V Sezione, 17 luglio 2019 n.5012 (che costituisce il giudizio di appello della precedente decisione) affrontano invece la distinta ma collegata questione dei concorsi pubblici e dei titoli di studio richiesti per la partecipazione alla selezione (in allegato).

Anticipiamo subito che entrambe le citate pronunce del giudice amministrativo sono concordi nel rigettare il ricorso presentato dalle rappresentanze istituzionali della Categoria degli Architetti, sulla base dell'assunto che le competenze professionali di Ingegneri ed Architetti non sono sovrapponibili e che è corretto attribuire alla figura professionale dell'Ingegnere il profilo di dirigente del Settore Lavori Pubblici e Tutela del Territorio di un Comune.

In quella occasione veniva in rilievo l'avviso pubblico indetto dal Comune di Novi Ligure per la selezione per l'assunzione di n.1 dirigente tecnico a tempo determinato e pieno, per tre anni, dell'area Lavori Pubblici e Tutela Ambientale, che prevedeva tra i requisiti per la partecipazione al concorso pubblico, il possesso della laurea vecchio ordinamento in Ingegneria civile, ovvero in Ingegneria dei materiali o in Ingegneria edile o equipollenti, unitamente all'abilitazione all'esercizio della professione di Ingegnere.

Il bando di concorso veniva quindi impugnato da un Architetto escluso per mancanza del titolo di studio indicato nell'avviso di selezione, coadiuvato dal locale Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori e dal CNAPPC.

In replica alle argomentazioni delle rappresentanze degli Architetti, secondo i quali "la materia dell'edilizia civile, in base alla normativa vigente, rimane accessibile ad entrambe le professioni" e l'indicazione dello specifico titolo di studio (laurea in Ingegneria) non sarebbe stata adeguatamente motivata, sia il giudice di primo grado sia il Consiglio di Stato ribattono con una serie di approfondite osservazioni.

1) Secondo il consolidato indirizzo della giurisprudenza, gli articoli 51 e 52 del RD n.2537/1925 (ancora in vigore) "costituiscono il punto di riferimento normativo per stabilire il discrimine tra le competenze degli Architetti e quelli degli Ingegneri".

2) La citata normativa professionale va interpretata nel senso che "appartiene alla esclusiva competenza degli ingegneri non solo la progettazione delle opere necessarie alla estrazione e lavorazione di materiali destinati alle costruzioni e la progettazione delle costruzioni industriali, ma anche la progettazione delle opere igienico-sanitarie e delle opere di urbanizzazione primaria, per tali dovendosi intendere le opere afferenti la viabilità, gli acquedotti, e depuratori, le condotte fognarie e gli impianti di illuminazione, salvo solo il caso che tali opere non siano di pertinenza di singoli edifici civili. Tra le opere igienico-sanitarie la cui progettazione appartiene alla esclusiva competenza degli ingegneri, vanno incluse, tra le altre, anche gli impianti cimiteriali (C.d.S. n. 2938/2000 cit.)".

3) "L'elenco delle opere la cui progettazione è di esclusiva competenza degli ingegneri include, come si vede, larga parte delle opere pubbliche di necessaria competenza dei comuni, all'interno dei quali il Settore

di riferimento è certamente quello che ha in carico, appunto, i lavori pubblici”. Mentre la sfera di competenza esclusiva degli Architetti finisce per interessare solamente gli edifici con rilevante carattere artistico (e anche in quel caso rimane comunque la competenza concorrente degli Ingegneri, per la cd “parte tecnica”) “e risulta pertanto di marginale importanza se riferita al settore ‘Lavori Pubblici’ di un comune”.

4) Per il Consiglio di Stato, “la competenza concorrente di ingegneri e architetti si ha soltanto nell’ambito delle opere di edilizia civile e per gli impianti tecnologici strettamente connessi a edifici e fabbricati; restano pertanto di competenza esclusiva degli ingegneri, ai sensi dell’art. 51 del R.D. n. 2357 del 1925, gli interventi edilizi ed urbanistici che consistano in ‘progettazione di costruzioni stradali, opere igienico-sanitarie, impianti elettrici, opere idrauliche’, quando non siano connessi a determinati edifici o fabbricati, cioè attengano alle opere di urbanizzazione primaria”.

5) Secondo il TAR Piemonte n.846/2015, pertanto, “la laurea in ingegneria e l’abilitazione alla professione di Ingegnere costituiscono titoli aventi un collegamento diretto con l’attività del settore Lavori Pubblici di un qualsiasi comune” e dunque la decisione di riservare la partecipazione per un concorso di dirigente di quel settore non richiede una specifica motivazione ad hoc, a giustificazione della scelta di indicare la laurea in ingegneria e l’abilitazione alla professione di Ingegnere quali requisiti di ammissione.

Entrambi i giudici chiamati ad esaminare la vicenda richiamano poi il principio giurisprudenziale in base al quale, “nella materia dei concorsi pubblici, ferma la definizione del titolo (laurea o altro) affidata alla legge, deve essere riconosciuto all’amministrazione un potere discrezionale nella determinazione della tipologia del titolo di studio, che deve essere correlato alla professionalità ed alla preparazione culturale richieste per lo svolgimento delle mansioni proprie dei posti che si intendono ricoprire”. Da tale premessa discende che la scelta dell’amministrazione di limitare ad una data Categoria professionale la possibilità di partecipazione alla selezione per dirigente del settore “Lavori Pubblici” non necessita di particolare motivazione.

L’appello avverso la sentenza n.846/2015 del TAR Piemonte degli Architetti viene dunque respinto con dovizia di argomentazioni e rimane fermo il conferimento dell’incarico al professionista Ingegnere, risultato vincitore della selezione.

Il Consiglio di Stato – nella sentenza n.5012/2019 - dopo un excursus della sentenza di primo grado, conferma quindi pienamente e su tutta la linea le argomentazioni logico-giuridiche svolte dal primo giudice.

Come si vede, trattasi di pronunce assai articolate e dense di passaggi rilevanti e significativi per chiarire il tema delle competenze professionali, nonchè quello del titolo di studio occorrente per la partecipazione ai pubblici concorsi.

Esse meritano di essere – ad avviso del Consiglio Nazionale – ulteriormente approfondite e studiate, in quanto ricche di feconde implicazioni.

Particolarmente importante, a questi fini, appare sia l’affermazione secondo cui “è ancora attuale la ripartizione delle competenze tra architetti e ingegneri risultante dagli artt. 51 e 52 del R.D. 23 ottobre 1925 n.2537 (Regolamento per le professioni d’ingegnere e di architetto) ...in quanto le previsioni regolamentari...sono compatibili col nuovo assetto degli studi, perciò tuttora applicabili”, sia quella correlata, per cui “la progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente

connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli Ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54 del R.D. (cfr. Cons. Stato, IV, 22 maggio 2000, n. 2938; id., V, 6 aprile 1998, n. 416; id., IV, 19 febbraio 1990, n. 92)”.

Di indubbia utilità teorica e pratica, come detto, è inoltre sicuramente l'affermazione per cui tutta l'attività di progettazione tecnica che esula dall'edilizia civile spetta ai soli professionisti Ingegneri (mentre la progettazione attinente le opere civili può essere svolta sia dagli Ingegneri, che dagli Architetti).

La sentenza del TAR Campania n.4169, quella del TAR Piemonte n.846/2015 e quella del Consiglio di Stato n.5012/2019 potranno allora essere opportunamente utilizzate e richiamate 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.

ALLEGATI:

- 1) TAR Campania, Sezione Prima, 30/07/2019 n.4169;
- 2) TAR Piemonte, Sezione Seconda, 15/05/2015 n.846;
- 3) Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 17/07/2019 n.5012.

NOTE

(1) Da rilevare che proprio la non manifesta chiarezza della prescrizione del Disciplinare relativa al professionista che sottoscrive l'offerta ha spinto il Giudice, nell'occasione, a disporre l'integrale compensazione delle spese del giudizio, anziché porle a carico della Parte soccombente.

(2) Dato che la sottoscrizione da parte di un professionista abilitato costituiva un elemento qualificante dell'offerta e la sua assenza era sanzionata espressamente con l'esclusione dalla procedura.