



Consiglio Superiore dei lavori pubblici

GRUPPO DI LAVORO ISTITUITO CON NOTA DEL PRESIDENTE 8283 DEL 29/09/09

OGGETTO: Richiesta di revisione del parere n. 126/09 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Premesse

Alcuni Consiglieri di Ordini provinciali degli Ingegneri iscritti alla sezione B, perciò dotati di laurea triennale, hanno richiesto al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, adducendo motivazioni varie, **la revisione del parere dell'Assemblea Generale n. 126/09 del 24/07/2009**, concernente *“le competenze degli Ingegneri ed Architetti iuniores”*, ritenendola necessaria *“al fine di ristabilire la normale condizione ante parerem”*.

In precedenza, **il Ministero della Università e della Ricerca**, aveva affrontato l'argomento delle competenze attribuite ai professionisti con nota n. 069 del 19/03/2009, affermando che esse *“sono quelle espressamente individuate dal D.P.R. 328/2001 e che relativamente all'attività professionale degli iscritti alla sezione B, occorre fare riferimento alle attività elencate all'art. 46 terzo comma, del suddetto decreto”* evidentemente per quanto afferisce agli ingegneri iuniores della sezione B del settore ingegneria civile ed ambientale.

Anche **il Ministero della Giustizia** si è occupato dell'argomento nella nota n. 66758520 del 05/06.2009 in risposta al Dirigente del X settore Genio Civile della Provincia di Macerata specificando ulteriormente e testualmente che il criterio seguito *“per la diversificazione delle competenze risiede nelle peculiari caratteristiche dell'opera: se l'opera è pubblica, ovvero non ha natura di costruzione civile semplice, l'attività può essere limitata al concorso e collaborazione; se l'opera ha natura di costruzione civile semplice, con l'uso di metodologie standardizzate, l'attività può essere estesa anche alla progettazione, direzione lavori, vigilanza, contabilità e liquidazione”*.

L'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con il citato parere n. 126/09 del 24/07/2009 ha trattato il medesimo argomento delle competenze professionali degli iscritti alla sezione B degli Albi degli ingegneri e degli architetti, limitandosi a quelli appartenenti al settore delle costruzioni ed operanti in particolare in relazione alle opere ricadenti in zona sismica, e ha approfondito il concetto di natura dell'opera nel senso richiamato dal Ministero della Giustizia nel menzionato parere quale **elemento di “diversificazione delle competenze”** degli ingegneri e degli architetti iuniores iscritti alla sezione B.

I menzionati pareri del Ministero dell'Università, del Ministero della Giustizia e dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore muovono tutti dunque dalla stessa fonte normativa costituita dal DPR 328/2001.

Per esaminare la problematica sollevata il Presidente della Prima Sezione del Consiglio Superiore ha costituito apposito Gruppo di Lavoro che si è così espresso.

*

Preliminarmente, si ritiene che l'esame della richiesta pervenuta, sia per quanto afferisce ai contenuti normativi di cui al D.P.R. 328/2001 sulle competenze attribuite alle categorie professionali in oggetto, sia per quanto concerne le implicanze sulle stesse competenze discendenti dalle NTC di cui al DM 14/02/2008 (d'ora in avanti NTC 2008) vada svolto alla luce delle norme di legge che disciplinano le professioni iuniores degli ingegneri e degli architetti, nonché dei principi ispiratori delle stesse NTC 2008 in materia strutturale e, nel caso specifico, anche delle considerazioni approfondite contenute nel parere n. 126/09 dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei LL.PP.

Verranno perciò considerate di seguito, coerentemente con le precedenti premesse, le prerogative attribuite ai professionisti iuniores dal DPR 328/2001 recante "*Modifiche ed integrazioni delle discipline dei requisiti per l'ammissione all'esame di stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*" Decreto che ha introdotto l'istituzione di **due sezioni**, per quanto qui interessa, all'interno degli Albi professionali degli ingegneri e degli architetti, con la precisazione che esse "*individuano ambiti professionali diversi in relazione al diverso grado di capacità e competenze acquisite mediante il percorso formativo*" (art. 2.1) e che "*ove previsto dalle discipline di cui al Titolo II, nelle sezioni degli Albi professionali vengono istituiti distinti settori in relazione allo specifico percorso formativo*".

Tralasciando però l'intero ambito normativo del DPR citato e focalizzando l'attenzione sulle professioni oggetto del presente parere si osserva innanzitutto che gli Albi professionali degli ingegneri e degli architetti, riorganizzati insieme con i relativi esami di abilitazione, hanno subito significative modifiche, anche per quanto concerne l'attribuzione delle competenze professionali, distinguendo quelle degli iscritti alle sezioni A e B degli Albi stessi e all'interno delle due sezioni quelle attribuite agli appartenenti ai diversi settori istituiti, dei quali qui particolarmente interessano quelli concernenti le costruzioni civili.

Gli Ingegneri e gli Architetti Iuniores (DPR 328/2001)

Per quanto qui interessa all'interno degli Albi professionali, dell'**Ordine degli Ingegneri** (Cap. IX art. 46) e dell'**Ordine degli Architetti** (Cap. IX art. 16), come già riferito nel parere n. 126/09 dell'Assemblea Generale, sono state istituite la Sezione A (riservata ai laureati magistrali) e la Sezione B (riservata ai laureati triennali nelle classi individuate dal DPR).

Nelle Sezioni B, di cui qui interessa solo il settore concernente le costruzioni civili, sono stati introdotti:

- **per gli ingegneri**: il "*settore dell'Ingegneria civile e ambientale*";

- per gli architetti: il “settore dell’Architettura”.

Agli iscritti agli Albi dei settori suddetti viene conferito rispettivamente il **titolo professionale**

- di “*Ingegnere civile ed ambientale iunior*”

- di “*Architetto iunior*”

Ad entrambi vengono però conferite **le stesse competenze nel settore delle costruzioni** e cioè:

a) “*le attività basate sulla applicazione delle scienze, volte al concorso e collaborazione alle attività di progettazione, direzione dei lavori, stima e collaudo delle opere edilizie compreso le opere pubbliche*”.

b) “*la progettazione, la direzione dei lavori, la vigilanza, la contabilità e la liquidazione, relativi a costruzioni civili semplici con l’uso di metodologie standardizzante*”.

Per un verso dunque i **professionisti iuniores** sono chiamati a **concorrere e collaborare** rispettivamente alle attività degli ingegneri e degli architetti iscritti alla Sezione A. Per altro verso, essi sono **titolari di competenze proprie**.

L’esame delle due fattispecie è stato svolto nel **parere n. 126/09 dell’Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei LL.PP.** perciò esso viene di seguito ripetuto, anche a migliore specificazione del parere del Ministero della Giustizia citato in premessa, essendo interamente condiviso dal Gruppo di lavoro.

Le attività di concorso e collaborazione secondo il parere n. 126/09 dell’Assemblea Generale

“Le attività di “concorso e collaborazione ” riservate agli iscritti alla Sezione B dell’Ordine degli ingegneri e dell’Ordine degli architetti, sono dunque definite dal DPR 328/01 come attività implicanti: a) *l’applicazione delle scienze, volte al concorso e la collaborazione ad attività di progettazione, direzione dei lavori, stima, collaudo e pianificazione, compreso le opere pubbliche*”.

“Il riferimento all’applicazione delle scienze consente di distinguere le attività di collaborazione prestate dai professionisti iuniores da quelle di altre categorie professionali con profili formativi inferiori.

Non può disconoscersi, infatti, che, nonostante il carattere strumentale, la prestazione degli iuniores non è configurabile come mera attività esecutiva, ma presenta le caratteristiche tipiche della prestazione intellettuale, implicante l’applicazione delle conoscenze scientifiche acquisite nel proprio percorso formativo.

Il DPR 328/01 prevede, poi, che le attività di concorso e collaborazione espletate dai professionisti iuniores siano esclusivamente attività volte alla “progettazione, direzione lavori, stima, collaudo e pianificazione”. Tale precisazione induce alla considerazione che le attività alle quali il professionista iunior è chiamato a concorrere e collaborare sono quelle di pertinenza dei professionisti iscritti ai corrispondenti settori della sezione A. Pertanto, il concorso e la collaborazione dell’ingegnere iunior può considerarsi alla stregua di attività di supporto rispetto all’attività principale svolta dagli ingegneri; analogamente quella dell’architetto iunior.

In sintesi, rientrano nelle competenze professionali dei professionisti iuniores tutti quegli apporti (di concorso o collaborazione), derivanti dall'applicazione delle conoscenze scientifiche, acquisite dal professionista stesso nel corso di studi seguito, alla realizzazione di attività di progettazione, direzione lavori, stima e collaudo di pertinenza degli iscritti alla sezione A, aventi ad oggetto gli ambiti definiti per ciascun settore". (parere 126/09), compreso le opere pubbliche.

Le attività "proprie" secondo il parere n. 126/09 dell'Assemblea Generale

"Accanto al supporto alle attività svolte dagli iscritti alla sezione A, il DPR 328/01 attribuisce ai professionisti iuniores la competenza all'esercizio di alcune attività autonome. In questo caso non si tratta più di apporto collaborativo, ma di attività che gli ingegneri e gli architetti possono svolgere autonomamente".

"Nello svolgimento di queste attività, l'ingegnere e l'architetto iunior devono fare necessariamente riferimento a costruzioni civili semplici ed all'uso di metodologie standardizzate".

In questo modo si stabilisce il confine fra l'ambito di competenza dell'ingegnere della Sezione A e quello dell'ingegnere iunior appartenente al medesimo settore; analogamente fra architetto della Sezione A ed architetto iunior. I primi (quelli della sezione A) sono autorizzati dalla legge, a prescindere dal tipo di attività posta in essere, all'impiego di metodologie innovative, presupponendo in capo al professionista una preparazione adeguata a tal fine.

"I iuniores, invece, nelle attività che loro competono, possono solo ricorrere all'utilizzo di metodologie standardizzate, ossia già applicate in un elevato numero di casi precedenti e, pertanto, di uso corrente".

"Per "metodologia (o procedura) standardizzata", si deve, quindi, intendere l'applicazione di un insieme di regole (tecniche, metodologiche, pratiche o giuridiche) comunemente usate per l'espletamento di attività analoghe a quelle trattate dal professionista, e dallo stesso uniformemente adottate per l'espletamento della sua prestazione".

"Detto criterio deriva dalla considerazione che il discostarsi dalla prassi consolidata (standardizzata) per percorrere vie alternative presuppone il possesso di conoscenze di cui solo il laureato specialista (magistrale) è titolare, in virtù del proprio curriculum di studi.

In proposito, va ricordato il costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale le norme che regolano l'esercizio delle attività professionali e i relativi limiti sono dettate "...non tanto a tutela dei titoli accademici degli appartenenti ai diversi Ordini, ma essenzialmente per assicurare che la compilazione dei progetti e la direzione dei lavori siano affidati a chi abbia adeguata preparazione e ciò a salvaguardia per l'incolumità delle persone e dell'economia pubblica " (TAR Toscana - Firenze, 19/03/1999, n. 41; TAR Emilia Romagna 17/02/1995, n. 71).

Oltre a tale criterio discrezionale generale, quella che può essere definita la competenza propria dei professionisti iuniores incontra ulteriori limitazioni, che variano a seconda del settore di intervento e, pertanto, devono essere distintamente esaminate". (voto 126/09).

Va infine richiamato che fra le attività “*proprie*” degli ingegneri ed architetti iuniores non sono incluse le **opere pubbliche**, come correttamente osservato nel parere del Ministero della Giustizia richiamato in premessa.

Costruzioni civili semplici – metodologie standardizzate secondo il parere n. 126/09 dell’Assemblea Generale

“Le precedenti considerazioni generali non esauriscono però la problematica delle competenze dei professionisti iuniores dell’ingegneria civile e dell’architettura. Va infatti, meglio approfondita la connessione fra costruzioni semplici e l’applicabilità ad esse di metodologie standardizzate”.

In merito, alla luce delle argomentazioni sin qui svolte, il **Gruppo di lavoro** in linea con quanto affermato dall’Assemblea Generale, è del parere che per “*costruzioni civili semplici progettate e/o realizzate*) **con l’uso di metodologie standardizzate** si debbano intendere le costruzioni civili i cui comportamenti sotto le azioni applicate sono analizzabili con l’uso di metodologie elementari e collaudate per le quali non si richiedono varianti e/o estrapolazioni per il caso singolo, e la cui edificazione comporta mezzi d’opera e di controllo semplici e ricorrenti, senza artifici e adattamenti per il caso singolo, tenendo presente che una volumetria o un’altezza limitate nella costruzione, e altresì una sua tipologia ricorrente, così come l’edificazione in un sito ben conosciuto dal punto di vista idro-geologico e geotecnico, non sono sufficienti ad attribuire automaticamente semplicità alla costruzione, le cui relative attività professionali devono restare confinate agli ingegneri e agli architetti magistrali.

Esistono inoltre costruzioni o loro parti che possiedono solo apparentemente i connotati della semplicità rispetto alle pertinenti prestazioni professionali di progettazione, direzione e collaudo e che pertanto non possono essere svolte con “l’uso di metodologie standardizzate”.

Un caso è quello delle strutture delle costruzioni di qualsiasi tipologia da realizzare o realizzate con qualsiasi materiale strutturale ricadenti in zona sismica, qualunque ne sia il livello di sismicità” (parere 126/09)

Progettazione strutturale in presenza di azioni sismiche secondo il parere 126/09 dell’Assemblea Generale

Il Gruppo di lavoro in linea con quanto sostenuto dall’Assemblea Generale ribadisce in particolare quanto segue:

*“Vi è in atto in Italia una significativa evoluzione, in generale, della elaborazione del progetto strutturale, attraverso l’applicazione del NTC che accentua la rilevanza delle componenti geotecnica e dinamica e che in zona sismica si caratterizza con la **modellazione sismica** concernente innanzitutto “**la pericolosità sismica di base**” del sito della costruzione quale elemento primario di conoscenza per la determinazione delle azioni sismiche di progetto in base ai quali valutarne la sicurezza. Ciò toglie ogni pregio alla tradizionale **classificazione sismica del territorio nazionale per zone.***

Le nuove N.T.C. hanno affidato, inoltre, per la prima volta in Italia al progettista delle strutture il **compito e la responsabilità del controllo dell’affidabilità dei codici utilizzati e**

dell'idoneità del programma per ogni singola concreta applicazione nonché la verifica dell'attendibilità dei risultati di calcolo.

Si tratta di attività che richiedono conoscenza avanzata delle discipline dell'ingegneria, strutturale e geotecnica, (la scienza e la tecnica delle costruzioni, la geotecnica, la dinamica, l'analisi matematica) che sono il fondamento delle valutazioni sulla rigidità, resistenza, regolarità, duttilità, di modelli sismici lineari e non lineari, di comportamenti dissipativi e non dissipativi, sulla trascurabilità o meno degli effetti del secondo ordine, sulla impedenza dinamica, sulle aliquote delle azioni trasferite al terreno nel caso di fondazioni miste su pali dalla struttura di collegamento, ecc.

Il progetto strutturale, dunque, richiede al professionista che lo redige (Norme tecniche per le costruzioni di cui al DM 14/01/2008) conoscenze, valutazioni, calcoli, che afferiscono ad un livello superiore a quello delle metodologie standardizzate. Ogni struttura, peraltro, è prototipo di se stessa, per concezione, caratteristiche, azioni e sito, tale cioè da comportare specifiche modellazioni (geologica, geotecnica, sismica,...), per morfologia dei luoghi, presenza di altre costruzioni ecc". (parere 126/09).

La sentenza del TAR della Calabria n. 01575/2009 REG.RIC.

Per di più anche il TAR della Calabria (Sezione II) con la recente sentenza n. 01575/2009 Reg. Ric. depositata il 26/11/2010 è pervenuta alla medesima condivisibile conclusione, che si ritiene di dover riportare di seguito testualmente:

a) *"l'art. 16 e 46 del d.p.r. n. 328/2001, nel delineare le competenze degli ingegneri e architetti iuniores, fanno riferimento, tra l'altro, alla "progettazione di costruzioni civili semplici con l'uso di metodologie standardizzate";*

b) *"tale espressione deve ragionevolmente intendersi, nel suo complesso, nel senso che l'architetto e l'ingegnere iuniores non sono mai chiamati a risolvere problemi di speciale complessità, nel senso che né l'opera da realizzare, né le metodologie da applicare possono risultare complesse";*

c) *"le costruzioni in zona sismica, invece, devono sempre reputarsi di speciale difficoltà, poiché la loro progettazione presuppone l'applicazione di metodologie e normative complesse e richiede una conoscenza avanzata dell'ingegneria strutturale e geotecnica";*

d) *"a nulla rileva che per la soluzione dei problemi di speciale complessità legati alla progettazione in zona sismica esistano tecniche di costruzione consolidate dall'esperienza, poiché tale circostanza non inficia il fatto che la costruzione in zona sismica implichi pur sempre la soluzione di un complesso problema progettuale e normativo";*

e) *"in altri termini, l'opera realizzata in zona sismica non è mai semplice e le metodologie da applicare, in ragione della complessità tecnica e normativa della progettazione, non possono mai considerarsi "standardizzate", cioè di routine, a dispetto del fatto che le soluzioni tecniche adottate possano essere consolidate dall'esperienza (ciò che accade anche per ponti o grattacieli, che nessuno, però, definirebbe opere che vengono realizzate "con l'uso di metodologie standardizzate");*

f) *"ciò vale non solo per quanto attiene le prescrizioni di cui al d.m. in data 14 gennaio 2008, ma anche in relazione alla normativa previgente".*

Conclusioni

Il Gruppo di lavoro, in conclusione, sulla base delle considerazioni svolte, alla luce dei pareri dei Ministeri della Giustizia e dell'Università richiamati in premessa e della pendente sentenza del TAR Calabria, ritiene **che non siano intervenute novità legislative sulla materia trattata**, che giustifichino una revisione del parere n. 126/09 reso dell'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ma osserva che il parere stesso, rispondendo ad un ben definito quesito, fa esclusivo riferimento alla **progettazione strutturale** di costruzioni ricadenti in zona sismica, escludendo, come si è visto, che questa possa essere eseguita da ingegneri o architetti juniores.



