CENTRO STUDI
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

Le competenze professionali degli ingegneri e degli architetti negli interventi su beni vincolati ex D.Lgs. n. 42/2004

Roma, maggio 2024

La presente nota è stata predisposta dall'Avv. Lorenzo Passeri Mencucci.

Premessa

Nel festeggiare i Cento anni dell'istituzione dell'Albo degli Ingegneri e degli Architetti, l'anno passato, abbiamo ricostruito le vicende che hanno preceduto l'evento, atteso per dieci lustri dalle prime iniziative del 1875.

A indebolire l'obiettivo dell'istituzione dell'Albo degli Ingegneri e degli Architetti è stato, principalmente, il percorso formativo di questi ultimi, imprigionato nel dualismo Accademie di Belle Arti – Scuole di Applicazione degli Ingegneri, che scomparirà solo nella seconda metà degli anni venti del Novecento con la nascita delle prime Facoltà di Architettura.

Prima della riforma Gentile (1923), la scuola in Italia era infatti regolata dalla legge Casati del 1859. Questa legge non prevedeva istituti specifici per architetti, ma contemplava due scuole di applicazione di ingegneria: l'Istituto Tecnico Superiore a Milano e la Scuola di applicazione a Torino.

Nel 1865 a Milano e l'anno successivo a Torino in queste scuole venne creata una sezione di architettura.

Nel 1877 furono definiti i programmi delle scuole di architettura presso gli Istituti di Belle Arti: che tuttavia prevedevano corsi per il rilascio del diploma di professore di disegno architettonico. Tale diploma abilitava solo all'insegnamento e non alla professione di architetto, almeno sulla carta.

Solo nel 1919 venne istituita con Regio Decreto la Scuola Superiore di Architettura di Roma, che venne aggiunta all'elenco degli Istituti di istruzione superiore e delle Regie Università, rilasciando il diploma di architetto civile. Con tale istituzione si poté finalmente procedere a costituire un albo degli Ingegneri e degli Architetti.

Nel febbraio del 1923 la legge sulla tutela della professione e del titolo degli ingegneri e degli architetti veniva approvata dalla Camera e nelle more del passaggio al Senato, la Commissione Centrale definiva le norme transitorie, stabilendo che ai diplomati presso gli Istituti e Accademie di Belle Arti dovesse essere attribuito il titolo di "architetto abilitato" e non di "architetto civile", come ai licenziati dalle Scuole Superiori di Architettura e dalle Scuole di applicazione di ingegneria.

Il testo definitivo della legge del giugno 1923 consentirà di iscriversi all'Albo a coloro che, sebbene sprovvisti di titoli, abbiano esercitato la professione per almeno dieci anni e che anche i professori di disegno con un'esperienza almeno quinquennale nel settore possano avere accesso al titolo e all'Albo professionale.

Appena due anni dopo si completa il nostro quadro normativo, con il R.D. 23 ottobre 1925 n° 2537, che ci portiamo appresso fino ad oggi.

La genesi del secondo comma dell'articolo 52 sta tutta in quella lunga attesa che la figura professionale dell'architetto trovasse una sua prima codifica.

"Tuttavia le opere di edilizia civile che presentano rilevante **carattere artistico** ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla L. 20 giugno 1909, n. 364, **per l'antichità e le belle arti**, sono

di spettanza della professione di architetto" prescindendo dalla parte finale, tenuta in così basso conto da non apparire rilevante: "**ma la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere**".

L'aggettivo "artistico" e l'intera preposizione che lo segue sono state oggetto di approfondite disamine di cui si dà parziale conto nelle pagine che seguono. Esse però sono di fatto le vestigia di quegli istituti e accademie di Belle Arti, che l'hanno generato e che da tempo hanno perso di ogni rilevanza.

Il contesto culturale e la sensibilità in tema sismico al momento dell'emanazione del R.D. 2537 del 1925 è profondamente mutato; al tempo, l'intera Italia non era classificata sismica e non esistevano norme per progettare strutture antisismiche. Da allora, e oggi ancora in modo pregnante, l'approccio alla tutela del bene deve intendersi integrata e coordinata vedendo combinati in un insieme indistinguibile le questioni più estetiche (rispetto dei caratteri tipologici e storico-culturali, preservazione dell'autenticità e della memoria degli edifici, ecc...) che quelle di conservazione della struttura e di risposta alle sollecitazioni statiche e dinamiche (messa in sicurezza, riparazione del danno, miglioramento sismico, ecc..) nonché degli impianti. Testimone ne è la progettazione BIM che deve essere applicata anche agli edifici esistenti e vincolati.

La nuova frontiera è quello del concetto sempre più ampio di "bene culturale": una rinnovata concezione in cui il bene culturale, definito quale "testimonianza materiale avente valore di civiltà", individua sia i centri storici che i beni ambientali, ove intervenga l'opera dell'uomo.

La tutela del "bene culturale" non può più essere garantita con la semplice distinzione dei ruoli tra ingegneri e architetti, confinati in questa visione miope a curare separatamente aspetti che invece sono intimamente integrati. Tale obiettivo di tutela può invece perseguirsi solo con l'integrazione delle competenze degli ingegneri e degli architetti, in chiave paritetica e non di sudditanza di una categoria professionale rispetto all'altra.

Anche il ruolo del coordinatore del progetto non può essere delegato ad una specifica categoria professionale, sia essa quella di ingegnere che quella di architetto, ma deve essere invece attribuito al professionista che è in grado di coordinare diverse competenze con tecniche di management.

Inoltre non deve essere assolutamente trascurato il fatto che gli studi universitari, ed in particolare il corso di laurea a ciclo unico in ingegneria edile-architettura, consentono al giovane laureato di iscriversi indistintamente all'albo degli ingegneri e degli architetti, o ad entrambi. È questo un segno evidente del progresso culturale portato avanti e sviluppato con successo dalle Università italiane.

Le Soprintendenze sono chiamate a svolgere l'importante ruolo di salvaguardia dei beni culturali, di tutrici della qualità del progetto, la quale deve risultare dal contenuto degli elaborati progettuali piuttosto che dal titolo professionale di chi vi appone in calce la firma. Non compete certamente alla Soprintendenza attestare quale professionista sia in grado di presentare un progetto o di sindacare sull'idoneità del titolo professionale di chi vi appone la firma.

La ricerca dell'integrazione professionale paritaria tra ingegneri e architetti è la nuova visione per la tutela dei beni culturali. Le nuove frontiere dello sviluppo della cultura in questo senso non possono essere arrestate da una visione non più attuale dettata da un regio decreto del 1925.

Le competenze professionali degli ingegneri e degli architetti negli interventi su beni vincolati ex D.Lgs. n. 42/2004

L'art. 51, R.D. n. 2537 del 1925 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 [...]*". Il successivo art. 52, invece, prevede che: "*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. Tuttavia le opere di edilizia civile che presentano rilevante carattere artistico ed il restauro e il ripristino degli edifici contemplati dalla L. 20 giugno 1909, n. 364, per l'antichità e le belle arti, sono di spettanza della professione di architetto; ma la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere*".

Si tratta di un riparto di competenze che sebbene datato risulta ancora attuale, in quanto le previsioni regolamentari sono espressamente mantenute in vigore dall'art. 1, D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328 (Modifiche ed integrazioni della disciplina 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), oltre che dagli artt. 16 (per gli architetti) e 46, comma 2 (per gli ingegneri iscritti alla sezione A), di cui allo stesso D.P.R., e sono perciò tuttora applicabili (Cons. St., sez. V, 17 luglio 2019, n. 5012; id. 21 novembre 2018, n. 6593; id., sez. VI, 15 marzo 2013, n. 1550; id., sez. IV, 5 giugno 2009, n. 4866).

L'art. 52, nella misura in cui circoscrive l'ambito delle competenze delle categorie professionali degli architetti e degli ingegneri, prevedendo reciproche limitazioni e facoltà, è una norma di stretta interpretazione ed in quanto tale non suscettiva di estensioni analogiche.

In questo senso, sussiste una rilevante differenza di contenuto normativo tra quanto previsto genericamente dagli artt. 10 e 12 del D.Lgs. n. 42/2004 a proposito degli ***immobili dichiarati di interesse storico e/o artistico*** e la riserva di professione contemplata dall'art. 52 del R.D. n. 2357/1925, relativamente alle ***opere di edilizia civile che presentino rilevante carattere artistico***. Come chiarito dalla giurisprudenza (TAR Lombardia, Milano, Sent. n. 2016 del 2014), "*Le due fattispecie non sono perfettamente sovrapponibili, perché **diversi sono i concetti di opera di edilizia civile su bene culturale e di opera di edilizia civile di rilevante carattere artistico**"*.

Tale differenza induce, innanzitutto, a considerare che **la presenza di un vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004 su di un bene immobile non esclude affatto (e per ciò solo) la competenza dell'ingegnere nella realizzazione di opere di edilizia civile** che potrebbero non rivestire *"rilevante carattere artistico"* e, pertanto, non radicare alcuna competenza esclusiva dell'architetto, a prescindere dalla competenza in ogni caso dell'ingegnere sulla "parte tecnica". Ciò che rileva, per delimitare le competenze tra

ingegneri e architetti, non è la natura vincolata del bene, ma *"il carattere artistico"* dell'opera di edilizia civile.

In via più generale si è poi chiarito (Cons. Stato Sez. VI, 09-01-2014, n. 21) da tempo che, ***in ogni caso,*** di certo "*…non la totalità degli interventi concernenti gli immobili di interesse storico e artistico deve essere affidata alla specifica professionalità dell'architetto, ma solo le parti di intervento di edilizia civile che riguardino scelte culturali nell'ambito del restauro e risanamento degli immobili di interesse storico e artistico, restando invece nella competenza (anche) dell'ingegnere civile la cd. parte tecnica, cioè le attività progettuali e di direzione dei lavori che riguardano l'edilizia civile vera e propria*".

D'altra parte anche per quanto concerne il settore dei contratti pubblici si è significativamente chiarito (Cons. Stato Sez. VI, 09-01-2014, n. 21) che quando la stesura di un livello progettuale rappresenta *"la mera ingegnerizzazione"* dei precedenti livelli che contenevano già le fondamentali scelte a tutela del pregio storico-culturale di beni immobili, la relativa attività può essere demandata *"...anche ad ingegneri, senza contrasto alcuno con la previsione di cui all'art. 52 del più volte richiamato R.D. 2537/1925"*. A riprova del fatto che **l'esclusività di competenza agli architetti è limitata ai profili afferenti al solo pregio storico culturale del bene oggetto di intervento.**

Anche il recente D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) all'All. II.18 (che sostituisce l'abrogato DM 154/2017) per l'esecuzione delle attività di progettazione, direzione lavori ed attività accessorie non impone affatto il profilo professionale di architetto (richiesto, invero, *per la sola attività di verifica* della progettazione ai sensi dell'art. 18 del medesimo allegato) ma di contro prevede espressamente che *"possono essere espletate da **funzionari tecnici** delle stazioni appaltanti, in possesso di adeguate professionalità in relazione all'intervento da attuare"* (art. 19). Del pari, per lo svolgimento delle operazioni di collaudo, l'art. 22 del medesimo All. II.18 impone la presenza di un *"restauratore"* (per i beni riconducibili alle categorie OG2), ovvero di un "*archeologo"* (per i beni riconducibili alla categoria OS-25) ma non anche necessariamente di un architetto.

La giurisprudenza ha poi ulteriormente precisato che: "*In presenza di un parere della Soprintendenza avente contenuto analitico che predetermina in termini di assoluto dettaglio ed esaustività ogni possibile profilo di tutela degli aspetti culturali di un intervento di riqualificazione, l'attività oggetto di gara si risolve in una mera ingegnerizzazione del progetto stesso, con conseguente esclusione di scelte che fuoriescano dalla ordinaria competenza di un ingegnere ai sensi dell'art. 52, comma 2, R.D. 2537/1925; pertanto, è irragionevole ed illegittima la limitazione della partecipazione ai soli iscritti all'Albo degli architetti, e non anche a quelli iscritti all'Albo degli ingegneri*" (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 10.3.2017, n. 411).

Alla luce del già menzionato quadro normativo ai fini della definizione del riparto della competenza professionale fra ingegneri e architetti, assume in ogni caso valore centrale il significato dell'inciso "*la parte tecnica"* dell'intervento che l'art. 52 del R.D. del 1925 demanda tanto alla competenza dell'ingegnere quanto a quella dell'architetto. È di contro irrilevante la portata della nozione di "bene culturale" in quanto, quale che ne sia l'estensione della nozione, essa, come già detto, **non esclude affatto la competenza professionale dell'ingegnere**.

Nel richiamare le precedenti circolari sul punto del CNI, a tal fine vanno certamente ricondotti alla *"parte tecnica"* dell'intervento (ed in quanto tali rimessi alla competenza professionale anche dell'ingegnere) le attività collegate alle lavorazioni strutturali e impiantistiche relative alla messa in sicurezza dell'immobile ed alla revisione degli impianti. In particolare si è chiarito (T.A.R. Puglia Bari, Sez. III, 14/11/2019, n.1499; TAR Calabria 29/03/2023 n. 555) che sono "parte tecnica" *"(…) le attività progettuali e di direzione dei lavori che riguardano l'edilizia civile vera e propria, quali — in particolare — le lavorazioni strutturali e impiantistiche, se si limitano, ad es., alla messa in sicurezza dell'immobile e alla revisione degli impianti, senza intaccare l'aspetto estetico dell'edificio"*.

A maggior ragione, sono ascrivibili alla "parte tecnica" e pertanto rimessi alla competenza dell'ingegnere, gli interventi di *"riparazione del danno"* e di *"miglioramento sismico"* di edifici vincolati, in quanto interventi di natura strutturale.

Rispetto, poi, agli altri servizi di ingegneria e architettura, con particolare riferimento alla direzione lavori, si è chiarito (TAR Campania, Sez. I, sent. 17/11/2023 n. 6325) che le funzioni del direttore dei lavori attengono al compito generale di sovrintendere ai lavori e che: "*In ragione di ciò,* ***non è individuabile in tale attività un nucleo di competenze ineludibili riservate all'architetto****, ricavandosi piuttosto dall'art. art. 52, co. 2, del R.D. citato l'ammissibilità dell'affidamento di compiti di tale natura, laddove all'ultimo periodo è precisato che, per interventi su immobili vincolati, "la parte tecnica ne può essere compiuta tanto dall'architetto quanto dall'ingegnere" (co. 2)."*.

Per quanto concerne infine la normativa speciale in tema di ricostruzione post sisma 2016, il T.U. per la Ricostruzione aggiornato al 2024 non prevede alcuna limitazione specifica all'intervento professionale dell'ingegnere.