

Urbanistica, attività riservata ?

La Circolare 7 luglio 1954, n. 2495 del Ministero LL.PP., stabilisce che: "*Gli elaborati di progetto, (del Piano Regolatore Generale siano) debitamente firmati da un ingegnere o da un architetto, ...*"

Mentre, per i Piani Particolareggiati, si precisa che "*Nei riguardi della progettazione dei piani in parola si richiama quanto detto per i piani generali a proposito dell'affidamento dell'incarico a tecnici specializzati*"

L'articolo 79 – Progettazione degli strumenti urbanistici della Legge regionale 05 dicembre 1977, n. 56 del Piemonte stabilisce che: "*Gli incarichi esterni per la progettazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi sono conferiti da Comuni ad esperti che siano laureati in urbanistica, nonché in architettura ed in ingegneria con specifica competenza nella disciplina urbanistica*".

L'articolo 68 – Termini per l'affidamento degli incarichi – della Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 del Veneto, al comma 2 stabiliva: "*La progettazione degli strumenti urbanistici di pianificazione, generali ed attuativi, deve essere fatta all'interno della struttura pubblica; in assenza di una struttura idonea, gli incarichi sono conferiti a consulenti esterni scelti tra i liberi professionisti laureati in urbanistica, in architettura e in ingegneria.*"

Il Comune di Carrara, attraverso il Servizio Settore Urbanistica e Suap, ha pronunciato una interessante risposta in merito alla competenza necessaria per la redazione di atti di pianificazione, nello specifico il piano regolatore comunale (denominato Regolamento Urbanistico nella legislazione toscana), a seguito di specifico quesito (una FAQ) posto in riferimento al Bando di Gara per la redazione della strumentazione urbanistica comunale.

Il Bando di Gara specificava tra i requisiti per la partecipazione il possesso della Laurea in Pianificazione e l'iscrizione all'Albo professionale da almeno 10 anni. Più precisamente il Bando richiedeva:

"B) *Requisiti di capacità tecnico-professionale*

*b1. il professionista indicato dal concorrente quale **progettista della Variante Generale - Sistema Insediativo - al RU e responsabile del gruppo di lavoro** ovvero il professionista che redigerà la variante Generale, svolgendo, al contempo, il ruolo di responsabile della direzione e del coordinamento della prestazioni professionali oggetto del contratto e di referente dell'Amministrazione, dovrà essere in possesso di laurea in Architettura Sez. A/2 pianificatore territoriale o in Pianificazione urbanistica e territoriale o in Ingegneria civile, corso di laurea di 5 anni (o titolo equipollente in ambito europeo) , dovrà essere iscritto al rispettivo ordine professionale e dovrà avere **esercitato la professione di Pianificatore** da oltre 10 anni, secondo le regole dello stato membro dell'Unione Europea di residenza. [...]"*

In modo particolare il Bando richiedeva il possesso della Laurea in Architettura o in Pianificazione Territoriale - Urbanistica (o ingegneria civile) con un corso di anni quinquennale.

La FAQ viceversa rammentava che "*il Titolo di Architetto - Sezione A _ Laurea Magistrale di 5 anni, da sempre (??) è abilitato all'esecuzione degli strumenti urbanistici e di pianificazione del territorio*". Dopo questa affermazione faceva seguire l'assioma che "*tale titolo (laurea in architettura) non può pertanto essere dimenticato nei titoli di studio ritenuti obbligatori alla partecipazione della gara*".

Ad avviso di questa Associazione la stazione appaltante non si era assolutamente "dimenticata" **ma aveva correttamente interpretato la legge, cioè il DPR 328/2001**, e la giurisprudenza conseguente, in modo particolare la Sentenza TAR Lazio ulteriormente chiarificatrice.

La redazione della strumentazione urbanistica territoriale, comunale e attuativa, in tutte le varie accezioni regionali e nazionali assunte, ha un deciso spartiacque con l'entrata in vigore del DPR 328 del 2001 e con la revisione completa degli Ordini professionali degli architetti e degli ingegneri, oltre che di altre figure.

Il DPR stabilisce infatti che la pianificazione è materia riservata (ancorché non esclusiva) ai pianificatori-urbanisti iscritti all'Ordine rinnovato degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori (APPC). In modo particolare per i laureati quinquennali, cioè quelli Iscritti nella apposita Sezione A.

Agli Architetti è comunque concesso di iscriversi alla Sezione A, Settore Pianificatori con il superamento dell'esame di stato ad hoc, cioè quello riservato agli urbanisti. A tal riguardo vedasi la Sentenza del TAR Lazio.

Gli ingegneri, laureati post DPR328, invece non possono iscriversi a tale Settore.

Ma il DPR ha fatto salvo, come succede in questi casi, anche i diritti acquisiti affermando che i "vecchi" laureati, cioè quelli ante DPR mantengono le possibilità pregresse. Ciò significa che architetti ed ingegneri

possono sottoscrivere gli strumenti urbanistici ancorché senza alcuna formazione derivante dal curriculum studiorum.

Per ovviare a questa anomalia la Stazione appaltante, giustamente, per un incarico così importante e specifico, ha ristretto la platea ai soli **"ingegneri civili"** che si presume abbiano un percorso formativo adeguato anche nella materia urbanistica, e agli architetti che possano dimostrare comunque di aver esercitato la professione di Pianificatore da almeno un decennio.

La Risposta alla FAQ è la seguente:

"Il DPR 328/2001 all'art. 15 "Sezioni e titoli professionali", distingue tra le lettere "A" e "B", istituendo nell'Albo due sezioni: la sezione "A" (riservata a coloro in possesso di laurea quinquennale o specialistica), la sezione "B" (riservata a coloro in possesso di laurea triennale).

L'art. 16 dello stesso decreto, "Attività professionali", regola invece le attività professionali attribuite a ciascun settore delle due sezioni.

Tale ripartizione ha il solo scopo di individuare tra le figure professionali quelle maggiormente caratterizzanti la professione, restando immutato il quadro complessivo delle attività esercitabili nell'ambito della professione stessa come già normativamente definito.

*Ne deriva che, nel caso di specie, il soggetto abilitato alla professione prima dell'entrata in vigore del DPR 328/2001 può eseguire l'attività di pianificatore, mentre tale attività può essere esercitata, per i soggetti abilitati alla professione **dopo l'entrata in vigore del DPR 328/2001 soltanto dai soggetti previsti dall'art. 15, comma 2 alla Sezione A/b, Settore "pianificazione territoriale".***

Tale linea interpretativa va nella **direzione tracciata da anni da ASSURB**, che sostiene come a seguito della creazione dell'apposito settore Pianificazione nell'ordine degli APPC, le attività di pianificazione territoriale non siano più libere ma riservate agli iscritti a tale settore.

Tale linea interpretativa è stata inoltre ribadita:

a) dal TAR Lazio, con la sentenza 667/2006 che ribadisce quanto evidenziato dal DPR 328/01, cioè l'obbligo di sostenere l'esame di stato per coloro i quali vogliono fregiarsi del titolo di Pianificatore, come espresso anche dal Ministero competente su precisa richiesta dell'Ordine APPC di Roma;

b) dalla **Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Servizio Affari Istituzionali e Autonomie Locali, Parere del 22.9.2010** - Redazione strumenti urbanistici riservati a soggetti muniti di idoneo titolo di laurea (parere in merito alla competenza necessaria per la redazione di atti di pianificazione);

c) dalla **Regione Piemonte che, nella nuova stesura dell'articolo 76 della LR 3/2013** prevede la possibilità di redazione degli atti di pianificazione solo per urbanisti, architetti ed ingegneri ante DPR 328/01 e laureati magistrali in pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale.

Sentenza del TAR Lazio 3757/2012: il DPR 328/01 è fonte interpretativa e complementare per la definizione delle competenze professionali

Una recente sentenza del TAR Lazio – n° 3757/2012 - introduce una importante novità nel panorama delle professioni e delle attività ad essere riservate.

In base a tale sentenza il DPR 328/01 "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" è fonte normativa di riferimento per l'attribuzione delle competenze professionali: in ultima analisi le competenze che esso attribuisce a ciascuna figura professionale possono essere svolte anche da altre figure se e solo se esplicitamente elencate tra quelle esercitabili da queste ultime; in caso contrario la specifica competenza elencata è "riserva" della figura professionale alla quale il DPR la attribuisce.

Gli antefatti

Il Consiglio nazionale dei Geologi e gli Ordini dei Geologi hanno impugnato e presentato ricorso verso la circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - Presidenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 7618/STC dell'8 settembre 2010 recante i "Criteri per il rilascio dell'autorizzazione ai Laboratori per l'esecuzione e certificazione di prove su terre e rocce", di cui all'art 59 del d.p.r. n. 380 del 2001, pubblicata sulla gazzetta ufficiale del 3-11-2010.

In sintesi il ricorso promosso verteva sulla errata attribuzione da parte della Circolare del Ministero che stabilisce che il direttore dei laboratori di prova debba essere in possesso indifferentemente della laurea in geologia, architettura, ingegneria.

In merito alle competenze del direttore di laboratorio, il Consiglio Nazionale dei Geologi ha presentato ricorso al TAR di Roma che, con la Sentenza n. 3757/2012, ha stabilito che la normativa professionale vigente indica che le attività relative a prove su terre e rocce, indagini geognostiche, prelievo di campioni e prove in sito, sono specifiche dell'attività di geologo. Pertanto questo tipo di prove non rientra nella disciplina che regola la professione degli architetti e sono comprese solo in parte nelle norme sulle attività degli ingegneri.

Precisa la Sentenza che "In assenza di diversi parametri normativi per disciplina dei laboratori, si deve comunque fare riferimento alle norme sulle professioni, anche se queste non pongono un vincolo assoluto al legislatore. Sia la legge n. 112 del 1963, disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo, sia più di recente il D.P.R. 5-6-2001 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, indicano tali prove come specifiche dell'attività del geologo.

Invece tali attività, non figurano rispetto alla disciplina degli architetti (art 16 d.p.r. 328 del 2001) solo in parte per gli ingegneri (art 46 comma 1 lettera a) del d.p.r. 318 del 2001 che fa riferimento alle opere geotecniche solo per la ingegneria civile)

Ai sensi dell'art 1 comma 2 del d.p.r. n. 328 del 2001 "le norme contenute nel presente regolamento non modificano l'ambito stabilito dalla normativa vigente in ordine alle attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione", così come in base all'art 3 della legge n. 112 del 1963, "l'elencazione di cui al presente articolo non limita l'esercizio di ogni altra attività professionale consentita ai geologi iscritti all'albo, né pregiudica quanto può formare oggetto dell'attività di altre categorie di professionisti, a norma di leggi e di regolamenti", però in mancanza di qualsiasi altro riferimento normativo, si devono ritenere parametri dell'assetto normativo in vigore.

In mancanza di altri parametri, appare quindi, del tutto irragionevole che la circolare abbia totalmente equiparato i differenti percorsi professionali, anche considerando che il direttore tecnico del laboratorio non ha solo compiti gestionali, ma specifiche funzioni di certificazione delle prove effettuate e non sono previsti ulteriori requisiti per gli altri soggetti operanti nel laboratorio.

Conclusioni

In sintesi quindi:

1. solo le normative possono attribuire competenze riservate (in tutto o in parte) ad una data professione;
2. se una determinata attività professionale non risulta attribuita da nessuna norma a nessuna professione essa è da ritenersi libera ed esercitabile nel rispetto del Codice Civile;
3. se una attività professionale risulta elencata da una qualsiasi norma, ivi compreso il DPR 328/01, ed attribuita ad una specifica figura professionale e non ad altre, essa si deve intendere "riserva" di quella professione

Nel caso dei Pianificatori Territoriali è evidente come, **in mancanza di altre fonti normative che attribuiscono in modo chiaro ed inequivocabile la materia della pianificazione territoriale e dell'urbanistica**, l'unica fonte normativa vigente al momento in Italia che **attribuisce la materia della pianificazione territoriale e urbanistica** ad una specifica figura professionale è **il DPR 328/01 art. 16 c.2 lett. a).**

Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 – Regione Veneto

Art. 68 - (Termini per l'affidamento degli incarichi).

Fatta salva ogni diversa disposizione per la singola fattispecie, nel procedimento di redazione o variazione di uno strumento urbanistico la nomina dei progettisti o l'assegnazione dell'incarico al competente ufficio provinciale o comunale deve avvenire almeno 120 giorni prima della data da cui, ai sensi della presente legge, la Provincia o il Comune hanno l'obbligo di adottare i rispettivi strumenti.

La progettazione degli strumenti urbanistici di pianificazione, generali ed attuativi, deve essere fatta all'interno della struttura pubblica; in assenza di una struttura idonea, gli incarichi sono conferiti a consulenti esterni scelti tra i liberi professionisti laureati in urbanistica, in architettura e in ingegneria.

Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 – modificata dalla Lr 17/2013 - Regione Piemonte

Art. 79 – (Progettazione degli Strumenti Urbanistici)

Gli incarichi esterni per la redazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi sono conferiti dai comuni ad **esperti con laurea magistrale in pianificazione territoriale urbanistica e paesaggistico-ambientale, in urbanistica, in architettura e in ingegneria, con specifica competenza urbanistica**, eventualmente integrati da esperti nelle discipline coinvolte nella predisposizione degli stessi.

Per l'intera durata dell'incarico di redazione dei piani generali o delle loro varianti e fino alla loro approvazione, i professionisti **non possono assumere incarichi da parte di privati** nell'ambito dei comuni interessati.

Per la redazione degli allegati tecnici di cui (*le indagini e le rappresentazioni cartografiche riguardanti gli aspetti geologici, idraulici e sismici; la capacità d'uso e l'uso del suolo in atto a fini agricoli forestali ed estrattivi; lo stato di fatto degli insediamenti esistenti e dei relativi vincoli, con particolare riferimento ai complessi ed agli immobili di valore storico- artistico e paesaggistico; le condizioni abitative; le dotazioni di attrezzature e di servizi pubblici; la struttura insediativa degli impianti industriali, artigianali e commerciali e delle relative necessità di intervento*) (*la relazione geologico-tecnica relativa alle aree interessate da nuovi insediamenti o da opere pubbliche di particolare importanza*) e per gli accertamenti di cui (*agli elaborati tecnici contenenti i risultati delle necessarie indagini geomorfologiche e idrauliche*), gli incarichi debbono essere conferiti a laureati in urbanistica e ad esperti con specifica competenza iscritti ai rispettivi albi professionali, ed in particolare per gli (*aspetti geologici, idraulici e sismici*), a laureati in geologia o ingegneria.