

Consiglio di Stato in s.g. (Sez. IV)

Roma, addì 12 marzo 1996

DIRITTO - Occorre innanzitutto disporre la riunione degli appelli in quanto proposti avverso la medesima decisione.

Nel merito la questione consiste nello stabilire se il laureato in urbanistica, possa, su incarico di un ente territoriale, redigere e sottoscrivere strumenti urbanistici (piani regolatori, programmi di fabbricazione etc.) ovvero se a tale fine sia necessaria la iscrizione in appositi albi professionali (degli ingegneri architetti ovvero, a più limitati fini, degli agronomi).

Al riguardo si osserva preliminarmente che la pianificazione urbanistica, sotto il profilo che ne occupa, rientra nella categoria del lavoro intellettuale svolto in via autonoma e quindi in forma professionale.

Pertanto la disciplina generale, al di là della tutela di principio di cui agli artt. 4 e 35 Cost. e 2060 c.c., si rinviene nel disposto degli articoli 2229 e seguenti del Codice Civile.

Il punto di partenza è fornito proprio dal primo comma dell'art. 2229 c.c. ai sensi del quale la legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria la iscrizione in appositi albi o elenchi.

Da tale previsione emergono due conclusioni.

Innanzitutto si evince che non per tutte le professioni intellettuali è prevista la istituzione di appositi albi e quindi è ammessa la esistenza di professioni intellettuali per così dire libere, e cioè non tipizzate legislativamente (v. da ultimo Cass. 28.8.1993, n. 9019). *Ex adverso* ne discende che se la professione intellettuale viene tipizzata dalla legge, essa può essere svolta soltanto dagli iscritti agli albi od elenchi istituiti in forza della legge medesima.

In altri termini, la tutela del lavoro sotto ogni forma, proclamata agli articoli 4 e 35 Cost. non esclude che il legislatore possa riservare determinate attività a chi sia in possesso di determinati requisiti attitudinali (v. da ultimo Corte Cost. 27.7.1995, n. 412) ma, *ex adverso* va anche affermato che prima, ovvero in difetto di una scelta legislativa in questo senso, le attività professionali non tipizzate possono essere svolte liberamente da chiunque.

In sostanza, quindi, per effetto della istituzione di albi professionali si transita da un regime di libertà ad uno di rigida esclusiva nel senso che gli "iscritti" all'albo divengono, per così dire, monopolisti delle attività tipizzate. Tale argomentazione si coglie - ripetesi - con particolare evidenza nella citata decisione della Corte Costituzionale n. 412/1995 (che tra l'altro si riferisce ad una professione avente incidenza sulla salute umana) laddove si afferma chiaramente che "per effetto della scelta legislativa l'attività di psicoterapeuta non può più essere svolta liberamente da chiunque, ma diviene una professione che può essere esercitata solo da chi sia in possesso di particolari titoli e requisiti".

Se tutto ciò è esatto ne discende che il discrimine tra la attività libera e quella monopolizzata dagli iscritti agli albi professionali non può che essere rinvenuto nella disciplina degli albi medesimi.

In altri termini, le varie normative sugli albi professionali identificano chiaramente l'oggetto della professione attraverso una più o meno analitica individuazione delle attività che soltanto gli iscritti all'albo possono essere chiamati a svolgere.

Pertanto la linea di demarcazione tra la attività libera e quella monopolizzata ovvero tra il monopolio dell'uno o dell'altro albo professionale, va ricercata analizzando le attività elencate nelle singole leggi professionali ed attribuite in esclusiva agli iscritti (v. Corte Costituzionale decisione 21.7.1995, n. 345 con riferimento alla demarcazione tra le attività del biologo e quelle riservate ad altri professionisti).

Ciò premesso, come riconosciuto nella decisione appellata e nelle stesse difese del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, va osservato che, nel regolamento 23 ottobre 1925 n. 2537, cui la legge 23.6.1923 n. 1395

demanda di determinare l'oggetto della professione di ingegnere e architetto, non viene fatto alcun riferimento alla attività di pianificazione urbanistica.

Gli ordini professionali sostengono tuttavia che la riserva di attività pianificatorie quale competenza esclusiva degli ingegneri ed architetti riposerebbe non già sulla legge 1395/1923, o sul regolamento 2537/1925, bensì sul disposto dell'art. 5, 1° comma, lettera c) della legge 2 marzo 1949, n. 143 con cui viene approvata la tariffa professionale degli onorari per le professioni di ingegnere ed architetto. Ritiene peraltro il Collegio che tale assunto non possa essere condiviso.

Innanzitutto va osservato che, come perspicuamente asserito dalla Corte Costituzionale (dec. 345/1995 citata) "compito della tariffa professionale non è certo quello di definire le competenze dei singoli professionisti al che provvedono le leggi sui singoli ordinamenti professionali - ma solo quello di stabilire il compenso che essi possono chiedere, per la loro attività, compenso destinato a variare in ragione, dell'impegno richiesto e del costo delle tecniche adoperate".

Quanto tale insegnamento risulti esatto lo si può verificare esaminando la stessa disposizione richiamata dagli ordini degli ingegneri ed architetti. Ed invero l'art. 5 della L. 143/1949 alla lettera a) enuncia ad esempio le "ricerche industriali, commerciali ed economiche"; alla lettera b) le "esperienze, prove e studio di processi di fabbricazione"; alla lettera e) la "organizzazione razionale del lavoro"; alla lettera f) le "Interpretazioni di leggi regolamenti, sentenze contratti", alla lettera g) i "giudizi arbitrari e gli amichevoli componimenti".

Orbene, da tale elencazione emerge chiaramente come lo scopo della tariffa sia quello di individuare tutta una serie di attività per le quali, se richieste all'ingegnere o architetto possono essere richiesti determinati onorari e cioè i cosiddetti "onorari a discrezione" ai sensi del precedente articolo 2 lettera d), ma non potrebbe mai sostenersi che le ricerche industriali e commerciali, lo studio dei processi di fabbricazione, la organizzazione razionale del lavoro, la interpretazione di leggi e regolamenti o i giudizi arbitrari costituiscano altrettante competenze riservate in via esclusiva agli ingegneri ed architetti.

Va pertanto riaffermato che la tariffa professionale è di per sé inidonea a determinare la sfera della competenza esclusiva delle singole professioni intellettuali, compito che invece spetta alla legge e ciò in quanto nella tariffa ben possono essere elencate anche quelle cosiddette zone di attività mista (v. in questo senso dec. Corte Cost. 345/1995 citata) e cioè comuni a diverse professioni, ovvero, come nella specie, attività certamente consentite all'iscritto ma per le quali, in difetto di specifica riserva, non può essere esclusa una concorrente libera attività anche da parte di altri soggetti.

A tale ultimo riguardo va infatti rammentato che l'assenza di una riserva di competenza esclusiva pone sullo stesso piano l'iscritto e il non iscritto, a nulla rilevando che per l'iscritto sia previsto il modo di determinazione dell'onorario.

Esemplificando, se è esatto - come avanti rilevato - che prima della L. 18.2.1989 n. 56 la attività di psicoterapeuta era liberamente praticabile da chiunque, neppure poteva avere rilievo - ai fini in esame - il fatto che la tariffa professionale medica di cui al D.P.R. 28 dicembre 1965 n. 1763 (pubblicata nella G.U. 25.11.1966 n. 297 e quindi precedente di molto alla anzidetta istituzione della riserva di competenza), prevedesse espressamente alla Tabella A categoria Neuropsichiatria, la voce "psicoterapia nello studio del medico (a seduta) Lire 5.000".

La fattispecie è perfettamente analoga a quella attualmente in discussione e dimostra pertanto la insostenibilità della tesi accolta nella decisione dell'esercizio abusivo si pone a valle del *thema decidendum*. Invero, prima di verificare la sussistenza dell'abusivo esercizio di una professione occorre determinare quale sia il contenuto della professione che la legge riserva in via esclusiva a soggetti aventi determinati requisiti (v. sul punto anche Corte Cost. 27 aprile 1993, n. 199).

Esaurito quindi negativamente il tema della competenza esclusiva che sarebbe attribuita dalla legge professionale agli ingegneri ed architetti in materia di pianificazione urbanistica in genere, occorre esaminare la questione sotto altro aspetto, e cioè se tale competenza sia ad essi effettivamente attribuita da altra normativa, questa volta tuttavia estranea alla disciplina delle professioni citate.

Peraltro, neppure tali fonti si evince una attribuzione di competenza esclusiva a favore degli ingegneri ed architetti.

In effetti, tale esclusiva non è rinvenibile nelle varie disposizioni della legge urbanistica richiamate dagli appellati (art. 8 art. 41 bis L. 1150/1942) le quali fanno generico riferimento a "progettisti" e "professionisti", ma senza individuare in alcun modo figure soggettive specifiche. Né può valere a risolvere la questione il contenuto della più volte citata ed invocata circolare 7 luglio 1957 n. 2495 del Ministero dei Lavori Pubblici. Vero è che tale circolare fa riferimento ad "elaborati di progetto debitamente firmati da un ingegnere o da un architetto", ma ritenere che tale atto amministrativo interno (revocabile e modificabile in ogni momento) possa costituire la base di una competenza esclusiva, con effetti *erga omnes*, appare insostenibile alla luce del rinvio alla fonte normativa primaria contenuto nel più volte citato art. 2229, 1° comma c.c..

Escluso quindi che la pianificazione urbanistica in generale costituisca attività tipizzata, di esclusiva competenza di particolari professioni intellettuali, non rimane che accedere alla conclusione, costantemente asserita dalla giurisprudenza civile e costituzionale, secondo cui all'infuori delle professioni tipizzate *ex lege* ai sensi dell'art. 2229 1° comma c.c. vi sono non solo professioni intellettuali caratterizzate per il loro specifico contenuto, ma anche prestazioni di lavoro professionale o intellettuale non specificamente caratterizzate che ben possono essere oggetto di rapporto di lavoro autonomo (v. Cass. 10.4.1980, n. 2305 e Cass. 26.8.1993, n. 9019 cit.).

Se tutto ciò è esatto, neppure appare sostenibile l'assunto del Tribunale circa la esistenza di una esclusiva "di fatto" a favore degli ingegneri ed architetti, esclusiva che occorrerebbe rispettare e ciò non tanto in ossequio alla disciplina dell'esercizio professionale, quanto in vista della tutela del pubblico interesse connesso alla correttezza tecnica ed al livello qualitativo degli elaborati di piano.

Tale prospettazione induce un diverso ordine di considerazioni, che peraltro non sembrano condurre alle conclusioni cui è pervenuto il Tribunale.

Invero, una volta riconosciuta, nel senso sopra indicato, la inesistenza di una situazione di monopolio professionale per la pianificazione urbanistica, è del tutto conforme ai canoni di buona amministrazione rivolgersi a quei soggetti che, ancorché non monopolisti, posseggono la più vicina competenza tecnica e la maggiore esperienza in materia, in modo da garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico generale ad una pianificazione adeguata sotto il profilo tecnico.

In altri termini, se da un lato chiunque potrebbe offrire le proprie prestazioni professionali di pianificazione urbanistica, sarebbe del tutto corretta ed inoppugnabile la decisione delle amministrazioni interessate di rivolgersi esclusivamente ad ingegneri ed architetti.

Tale esclusiva peraltro, a differenza di quanto sembrano aver ritenuto i primi giudici, non troverebbe la sua fonte nella riserva di competenza tipica della professione di ingegnere o architetto, bensì nell'esercizio della discrezionalità amministrativa ai fini del migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico demandato alla cura degli enti preposti alla pianificazione.

Se ciò è esatto, non può d'altra parte essere obliterato che, con la creazione del corso di laurea in urbanistica, si sono create professionalità tecniche le quali, anche se non ancora consacrate in un albo, dimostrano il possesso di cognizioni, acquisite durante un Corso di studi quinquennale idonee a svolgere la attività di pianificazione urbanistica. Se poi si esaminano i corsi di laurea in urbanistica istituiti presso le università statali di Venezia (D.P.R. 14.10.1970, n. 1009); di Reggio Calabria (D.P.R. 31.10.1974, n. 8619); di Bari (Decreto Rettoriale 26.7.1989) nonché più in generale le modifiche all'ordinamento didattico universitario (D.P.R. 9.9.1982, n. 806 e D.M. 19.7.1993) relative al corso di laurea in urbanistica, ci si avvede come trattasi di un corso di laurea particolarmente specialistico ed ovviamente focalizzato nelle materie che interessano precipuamente la pianificazione urbanistica, quali ad esempio l'analisi delle strutture urbane, la progettazione urbanistica su base pluriennale, la gestione delle risorse energetiche del territorio, la pianificazione dei trasporti urbani e metropolitani, le tecniche di valutazione e controllo dell'ambiente, la pianificazione economica territoriale etc..

Appare quindi evidente come ai laureati in urbanistica venga fornito un solido bagaglio culturale precipuamente specialistico. Conseguentemente, una volta esclusa la esistenza di un monopolio in materia a favore degli ingegneri ed architetti, appare del tutto coerente, ed in linea con i canoni di buona amministrazione, affidare l'incarico di pianificazione a soggetti parimenti in possesso di un livello di istruzione universitario, acquisito presso istituti statali, e per di più dopo avere superato un corso di studi specialistico nella materia.

In conclusione, quindi, non può essere condivisa la tesi del Tribunale il quale, pur riconoscendo la preparazione tecnica degli urbanisti, ritiene che sino a quando non venga istituito l'Albo degli urbanisti il monopolio di fatto a favore degli ingegneri ed architetti sia preclusivo dell'affidamento di ogni forma di pianificazione urbanistica ad ogni altro soggetto.

Ritiene al contrario il Collegio, che in subjecta materia, l'unico monopolio che rileva è soltanto quello di diritto istituito ex art. 2229, 1° comma, c.c. o, al limite, in virtù di altra disposizione speciale che - come osservato - attualmente non è rinvenibile.

Dal punto di vista poi della rispondenza delle scelte amministrative ai canoni di buona amministrazione, se da un lato appare corretta la scelta di affidare gli incarichi di pianificazione ad ingegneri ed architetti, dall'altro va affermato che né tale prassi ancorché costantemente seguita, né la mancata istituzione di un apposito albo degli urbanisti, possono precludere l'affidamento degli incarichi di pianificazione a soggetti che, come i laureati in urbanistica, dimostrino il possesso di un elevato grado di istruzione specialistica in materia.

Per le suesposte argomentazioni gli appelli riuniti debbono essere accolti. Attesa la novità e delicatezza della questione si ritiene equo compensare integralmente tra le parti le spese del giudizio.

P. Q. M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando accoglie gli appelli riuniti in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa;

Così deciso in Roma, addì 12 marzo 1996, dal Consiglio di Stato in s.g. (Sez. IV) riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

RICCARDO VIRGILIO - Presidente F.F. e Relatore

S.BACCARINI

S.TUMBIOLO

S.LUCE

P. G.TROVATO

Consiglieri

Depositata in Segreteria il 8 ottobre 1996