



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI GEOLOGI

VIA VITTORIA COLONNA, 40 – 00193 ROMA
TEL. (06) 68807736 – 68807737 – FAX (06) 68807742
E-mail: info@cngeologi.it

Sulle recenti sentenze del TAR Lazio – Osservazioni del CNG

Non posso negare che alla lettura delle recenti sentenze del TAR Lazio (Leggi la nota dell'Ufficio Legale) nel contenzioso promosso dagli Ordini Regionali e dal Consiglio Nazionale, che avevano impugnato le Circolari del Ministero delle Infrastrutture nn. 7618 e 7619, abbia provato una discreta soddisfazione, perché oltre alle specifiche motivazioni, ho colto nel corpo delle due sentenze alcuni passaggi di grande interesse per la nostra categoria e sui quali vale la pena di soffermarsi.

Andiamo con ordine.

La sentenza n. 3757/2012 accoglie parzialmente il ricorso per l'annullamento della circolare impugnata n. 7618/STC del settembre 2010 (laboratori per esecuzione e certificazione di indagini geotecniche) e più precisamente nella parte in cui essa prevede per il direttore del laboratorio indifferentemente il possesso della laurea in architettura, in ingegneria ed in geologia.

Va sottolineato innanzitutto che il TAR Lazio ha respinto l'eccezione posta dal Ministero delle Infrastrutture, costituitosi a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui non vi era l'interesse del Consiglio Nazionale e degli Ordini Regionali a ricorrere nei confronti della circolare. Il TAR ha motivato in sentenza che *“l'atto impugnato, pur essendo denominato circolare, è in realtà un atto a contenuto normativo ed è impugnabile in quanto idoneo a determinare un vulnus immediato nell'interesse dei destinatari delle norme”*.

Il ricorso è stato tuttavia in gran parte rigettato e tra i motivi di rigetto viene più volte richiamata la base legislativa di cui all'art. 59 del D.P.R. 380/2001. Ma si deve rilevare che pur non avendo accolto tutti i motivi del ricorso, tra cui quello che la circolare avrebbe sottoposto il sistema delle prove geotecniche su terreni e rocce ad un regime autorizzatorio in contrasto con i principi della libera iniziativa economica e di tutela della concorrenza, il TAR Lazio ha tuttavia accolto la contestazione circa l'illegittimità dell'art. 2 della circolare, che prevede tra i requisiti del direttore del laboratorio sia la laurea in ingegneria, che in architettura, che in geologia.

In assenza di diversi parametri normativi per la disciplina dei laboratori, ha motivato la sentenza, *“si deve fare riferimento alle norme sulle professioni, anche se queste non pongono un vincolo assoluto al legislatore”*. La legge n. 112/63 ed il D.P.R. 328/2001 indicano le prove geotecniche su terreni e rocce come specifiche dell'attività del geologo, mentre tali attività non figurano rispetto alla disciplina degli architetti e *“solo in parte”* figurano per gli ingegneri (opere geotecniche per l'ingegneria civile).

E' apparso pertanto *“irragionevole”* ai giudici amministrativi *“che la circolare abbia 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”*.

Il dispositivo della sentenza sottolinea in aggiunta che l'art. 2 della circolare prevede specifiche esperienze del direttore tecnico nella caratterizzazione fisico-meccanica dei terreni e delle rocce, nelle procedure sperimentali, nel funzionamento delle macchine e delle attrezzature, per cui il

curriculum vitae, la qualificazione e l'esperienza del direttore tecnico devono essere adeguatamente documentate con riferimento a studi ed attività rientranti nel campo specifico delle prove di laboratorio. La giurisprudenza del Consiglio di Stato e dello stesso TAR Lazio, sottolinea ancora il dispositivo, hanno già affermato *“che le differenze esistenti tra le categorie professionali dei geologi, architetti e ingegneri, tenendo conto anche dei relativi diversi percorsi di studi appaiono di tutta evidenza...Appare chiara, quindi, la differenza tra le categorie professionali anzidette, se si tiene conto, in particolare, della loro specifica preparazione e competenza”*.

Su questo punto i giudici concludono che *“in mancanza di qualsiasi disciplina primaria, la discrezionalità dell'Amministrazione...appare esercitata in maniera manifestamente illogica o irragionevole e in contrasto con il quadro normativo”*, annullando quindi la circolare impugnata nella parte in cui richiede per il direttore di laboratorio indifferentemente il possesso della laurea in Geologia, Ingegneria, Architettura.

Completo è invece stato l'accoglimento del ricorso per l'annullamento della circolare impugnata n. 7619/STC, anch'essa del settembre 2010 (laboratori per esecuzione e certificazione di indagini geognostiche), di cui alla sentenza del TAR Lazio n. 3761/2012.

Anche in questo caso si deve rilevare che non è stata accolta l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato circa una presunta carenza di interesse a ricorrere del Consiglio Nazionale dei Geologi e dei relativi Ordini professionali, poiché la circolare non inciderebbe sulla disciplina della professione di geologo. Anzi, sottolinea ancora l'Avvocatura, il Consiglio Nazionale e gli Ordini agirebbero per interessi degli iscritti tra loro in conflitto e non a tutela dell'intera categoria, potendo invece sussistere interessi contrapposti tra i geologi libero professionisti e quelli che fanno parte dei laboratori oggetto di autorizzazione ministeriale.

I giudici amministrativi non hanno accolto l'eccezione per varie ragioni, ma soprattutto perché *“non si può negare l'interesse esponenziale della categoria professionale a tutelare l'attività professionale degli iscritti e non le eventuali attività svolte da geologi dipendenti o titolari di società che gestiscono laboratori, attività che non rientrano nell'oggetto della tutela dell'ordine professionale”*.

E continuano: *“la giurisprudenza ha, infatti, ritenuto che gli ordini professionali siano legittimati a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria dei soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale, sia quando si assumano violate le norme poste a tutela della professione, sia quando si tratti di conseguire determinati vantaggi, sia pure di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibili alla intera categoria, ed anche nell'ipotesi in cui possa ipotizzarsi astrattamente un conflitto di interessi tra gli ordini ed i singoli professionisti beneficiari dell'atto impugnato, che l'ordine assume invece lesivo dell'interesse istituzionale delle categoria, ma non anche quando detto conflitto lungi dall'essere virtuale ed ipotetico è assolutamente concreto”*.

Avendo riconosciuto nella circolare una capacità lesiva degli interessi della categoria, il Consiglio Nazionale e gli Ordini Regionali dei Geologi sono stati legittimati dal TAR Lazio a far valere in giudizio ragioni ed interessi che, secondo alcuni, non sarebbero da ricondurre completamente alle attribuzioni proprie degli Ordini.

Si evidenzia anche in questo caso, così come per l'altra sentenza, che *“l'atto impugnato, pur essendo denominato circolare, è in realtà un atto con rilevanza esterna, di natura normativa, rispetto al quale sussiste quindi un interesse immediato e diretto alla impugnazione degli enti rappresentativi di una categoria professionale”*.

La sentenza accoglie integralmente il ricorso, annullando la circolare impugnata, articolandone ampiamente le motivazioni e ritornando ancora sulla base legislativa di cui all'art. 59 del D.P.R. 380/2001. Esso prevede infatti che le prove geotecniche siano effettuate da laboratori autorizzati, mentre l'art. 1 della circolare impugnata, nel fare riferimento al superiore art. 59, prevede che "le autorizzazioni disciplinate dalla presente circolare riguardano tutte le attività connesse con le indagini geognostiche, il prelievo dei campioni e le prove sui terreni in sito".

Non è sfuggito ai giudici amministrativi come sia "evidente, già rispetto al dato letterale, l'errato esercizio del potere normativo attribuito dalle disposizioni legislative".

Essi infatti motivano: "mentre le indagini geotecniche sono studi geologici applicati, eseguiti tramite prove di laboratorio, a cui la disciplina delle Norme tecniche sulle costruzioni accosta anche le prove in situ con gli specifici macchinari ivi indicati, le indagini geognostiche indicano la più ampia attività di conoscenza geologica, che confluisce nella relazione geologica; anche tali indagini possono essere eseguite con prelievi di campioni, prospezioni del terreno, carotaggi".

L'estensione della necessità che anche le indagini geognostiche, i prelievi di campioni e le prove in situ siano effettuate da laboratori autorizzati è fuori dalla previsione dell'art. 59 del D.P.R. 380/2001, dell'art. 8 del D.P.R. 246/1993 ed è in contrasto con la disciplina delle Norme tecniche sulle costruzioni.

Il TAR Lazio ha ritenuto "assolutamente irragionevole..., oltre che in violazione delle disposizioni legislative, che le indagini geognostiche siano di per sé inibite ai geologi liberi professionisti, così come il prelievo di campioni e le prove in situ che possono essere operate anche senza particolari mezzi tecnici".

Non ha bisogno di commenti quest'ultimo passaggio, che ha una rilevanza fondamentale nelle azioni di sostegno a favore del riconoscimento delle competenze professionali dei geologi e, permettetemi di aggiungere, in una eventuale difesa, che sarà sempre forte, decisa ed intransigente, di quella prerogativa dei geologi che sono le attività di prospezione geofisica.

Tornando alla sentenza, essa precisa come sia noto che la disciplina delle indagini geognostiche sia contenuta in altre norme e caratterizzate da una disciplina specifica in relazione anche al tipo di mezzi utilizzati per le indagini: "Il D.Lgs. 163/2006 distingue il tipo di indagini, anche se in relazione alla nozione di appalti di lavori. Infatti, l'allegato 1 al D.lgs. n. 163 del 2006 (punto 45.12) esclude ai fini della considerazione come appalti di lavori, dall'attività di trivellazione e perforazione, le prospezioni geofisiche, geologiche e sismiche".

Il dispositivo della sentenza evidenzia che il regolamento di esecuzione e attuazione del D.Lgs. n. 163/2006, di cui al D.P.R. 207/2010, "ha poi espressamente introdotto la categoria OS 20-B per le indagini geognostiche, che non riguarda qualsiasi attività di studio del terreno, o qualsiasi attività di prospezione o prelievo, ma solo <<l'esecuzione di indagini geognostiche ed esplorazioni del sottosuolo con mezzi speciali, anche ai fini ambientali, compreso il prelievo di campioni di terreno o di roccia e l'esecuzione di prove in situ>> limitandone comunque la rilevanza come categoria di lavori solo quando vi sia l'uso di mezzi speciali".

Infine, la circostanza che alcune analisi geognostiche particolarmente rilevanti per l'uso di macchinari di perforazione e di carotaggi possa giustificare una diversa disciplina normativa è stato ritenuto irrilevante dai giudici amministrativi, in quanto tale potere non rientrava nel potere esercitabile con la circolare.

Gian Vito Graziano