



Ricorso n. 1846/2006

Sent. n. 1500/07

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima
Sezione, con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso - Presidente
Italo Franco - Consigliere- relatore
Fulvio Rocco - Consigliere

<p>Avviso di Deposito del a norma dell'art. 55 della L. 27 aprile 1982 n. 186 <i>Il Direttore di Sezione</i></p>
--

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1846/2006, proposto dall'Ordine dei geologi del Veneto, in
persona del presidente in carica dr. Danilo Belli, rappresentato e difeso
dagli avv. Matteo Ceruti e Francesco Acerboni, con domicilio presso il
secondo in Venezia, Santa Croce n. 312/a, come da procura a.l. a
margine del ricorso,

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente della G.R. pro- tempore,
rappresentata e difesa dall'avv. Romano Morra, dell'Avvocatura
regionale, con domicilio eletto presso di lui nella sede della G.R., n
Venezia, Dorsoduro, n. 3901, in forza di decreto presidenziale di
autorizzazione a resistere, e procura generale alle liti conferita con atto
del notaio Franco Cardarelli del 31.12.2005 rep. n. 9778,

e nei confronti

dell'Ordine degli ingegneri della provincia di Venezia, e poi, con
successiva notifica, degli ordini degli ingegneri di Padova, Belluno,

Verona, Treviso, Rovigo e Vicenza, in persona dei rispettivi presidenti in carica, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Francesco M. Curato presso di lui elettivamente domiciliati, in Venezia, S. Croce, n. 466/B, come da procura a.l. a margine delle rispettive memorie di costituzione, per l'annullamento

della delibera della G. R. n. 1322 del 10.05.2006, concernente la perimetrazione delle aree a rischio idraulico e idrogeologico, recante i criteri relativi alla valutazione di compatibilità idraulica per la redazione degli strumenti urbanistici in sostituzione di quelle approvate con la precedente DGR n. 3637/2002, nella parte in cui prevede che gli studi di compatibilità idraulica “dovranno essere redatti da un ingegnere con laurea di 2° livello, con profilo di studi e comprovata esperienza nel settore dell'idrogeologia e dell'idraulica che potrà avvalersi della collaborazione di altre professionalità”, nonché di ogni altro atto presupposto o collegato.

Visto il ricorso, notificato il 14.09.2006 e il 3.11.2006, e depositato presso la segreteria il 22.9.2006, con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, depositato il 9.10.2006 e degli ordini degli ingegneri, prima di Venezia, depositato il 9.10.2006, e poi di Vicenza, Verona, Treviso, Padova, Rovigo e Belluno, depositati il 20.11.2006;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

uditi alla pubblica udienza del 12.04.2007, relatore il Consigliere

Italo Franco, l'avv. Le Quaglie, in sostituzione di Acerboni per la parte ricorrente, l'avv. Zampieri per la Regione, e l'avv. Curato per i controinteressati.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

In via di attuazione della normativa nazionale che prevede la formazione del P.A.I. (piano per l'assetto idrogeologico) contenente l'individuazione delle zone a rischio, al fine di ridurre il dissesto idrogeologico e prevenire eventi calamitosi derivanti dall'eccessiva antropizzazione del territorio, la Regione Veneto disponeva –con delibera della G.R. n. 3637 del 13.12.2002, che ogni nuovo strumento urbanistico, e relative varianti (generalisti o che comportino trasformazioni territoriali tali da modificare il regime idraulico) fosse accompagnato da una “valutazione di compatibilità idraulica”. Nell'allegato recante le “modalità operative e le indicazioni tecniche” si stabiliva che detto studio fosse redatto da “un tecnico di comprovata esperienza nel settore”, senza altra specificazione. Così i professionisti iscritti all'Ordine dei geologi hanno sottoscritto “valutazioni di compatibilità idrauliche, allegati a strumenti urbanistici” di vari comuni. Successivamente, con DGR n. 322 del 10.05.2006, la Regione, al dichiarato scopo di adeguare detto studio alla nuova legge regionale urbanistica (n. 11/2004), ha dettato ulteriori indicazioni e modalità operative, prevedendo nell'allegato A che “gli studi... dovranno essere redatti da un ingegnere, con laurea di 2° livello, con profilo di studi e comprovata esperienza nel settore dell'idrologia e dell'idraulica che

potrà avvalersi della collaborazione di altre professionalità per particolari problematiche da affrontare”.

Contro tali determinazioni –che hanno introdotto un’esclusiva professionale a favore degli ingegneri- insorge l’Ordine dei geologi con il ricorso in epigrafe, premettendo di agire a tutela degli interessi professionali degli iscritti (ciò che rientra nei suoi compiti istituzionali), e di essere a tal fine legittimato quale ente esponenziale della categoria che rappresenta.

Ciò premesso, con il primo motivo l’Ordine ricorrente deduce violazione dei D.M. 4.08.2000, 4.10.2000 e 28.11.2000, dell’art. 3 della legge n. 112/63, dell’art. 41 del DPR n. 328/2001, dell’art. 3 del DPR n. 981/82 e dell’art. 36 del D.M. 18.11.71; eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà estrinseca.

Si sostiene che, con la nuova DGR n. 322/2006 –dove pure si dichiara, con l’intento di prevenire dissesti idraulici e di individuare soluzioni corrette dal punto di vista dell’assetto idraulico del territorio, che gli studi in questione dovranno contenere la descrizione delle caratteristiche dei luoghi, in specie le caratteristiche geomorfologiche, geotecniche e geologiche, con l’individuazione della permeabilità dei terreni (se significative ai fini della compatibilità idraulica), oltre che la caratterizzazione idrologica e idrografica, con l’indicazione delle misure compensative- vengono violate le norme inerenti alle competenze professionali dei geologi. Infatti, evidentissime sono le premesse di ordine geologico, geomorfologico e geotecnica della “valutazione” in discussione, che tutte hanno attinenza con le menzionate competenze

professionali, come mostra la normativa invocata, in particolare l'allegato 16 al D.M. 4.08.2000 e l'allegato 86 al D.M. 28.11.2000, per i quali i laureati delle classi di laurea in scienza della terra e delle lauree specialistiche in scienze geologiche svolgeranno attività professionali in diversi ambiti, quali: mitigazione dei rischi geologici e ambientali. In tali corsi di studi è inserito l'esame di idrogeologia (in tal senso anche i DPR n. 981/82 e 328/2001, il cui art. 42 include anche le discipline di idraulica agraria e sistemazioni idraulico-forestali), laddove l'art. 3 della legge 3.02.63 n. 112 individua tra le attività oggetto precipuo della professione "indagini geologiche relative alle acque superficiali e sotterranee". Anche la tariffa professionale prevede apposita voce per gli studi di carattere idrogeologico.

Infine, il consiglio nazionale dei geologi ha approvato nel 1996 una "tariffa unica per le prestazioni svolte sia dagli ingegneri sia dai geologi nella redazione dei piani di emergenza per le situazioni di rischio idraulico". D'altronde vari professionisti iscritti all'albo dei geologi hanno redatto, quali unici responsabili, relazioni inerenti ad analisi del rischio idraulico.

Con il secondo mezzo si deduce eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà con precedenti determinazioni, sul rilievo che la disposta esclusiva professionale a favore degli ingegneri non tiene conto del fatto che dalle differenti situazioni geologiche, geomorfologiche e idrauliche dei vari territori dipenderà l'individuazione del tecnico maggiormente competente a redigere la valutazione di compatibilità idraulica, risultando opportuno, a seconda

dei casi, incaricare un ingegnere idraulico o un geologo, o adottare un approccio interdisciplinare. Ciò è in linea, del resto, con la giurisprudenza che individua settori di attività professionale “mista”, in cui non è configurabile una esclusiva a favore di determinati professionisti, ma prestazioni concorrenti di diverse figure professionali, tanto che i consigli nazionali degli ingegneri e dei geologi hanno elaborato la già ricordata tariffa unica per le rispettive prestazioni correlate ai piani di emergenza per le situazioni di rischio idraulico.

Si è costituita la Regione, che, rimettendo al Collegio la valutazione circa l'esistenza di una posizione legittimante dell'Ordine ricorrente, eccepisce carenza di interesse, poiché la disposizione avversata non impedisce che l'ingegnere incaricato possa avvalersi di un geologo (anche per decisione dei singoli comuni), figura comunque non comparabile a quella dell'ingegnere idraulico; che la predisposizione dello studio in questione non rientra nelle attività di cui all'art. 3 della legge n. 112/63; che la tariffa unica rileva unicamente in relazione ai piani di emergenza.

Si sono costituiti anche gli ordini provinciali controinteressati, eccependo che nelle competenze professionali dei geologi non figura l'idraulica, e che la “valutazione” in questione va ben oltre la mera indagine geologica, con successive memorie sottolineando la validità della scelta della regione, per essere l'ingegnere idraulico la figura professionale adatta, alla luce del curriculum di studi e degli esami da superare per conseguire la relativa laurea, laddove più settoriali risultano gli studi del geologo, nel cui corso di laurea figura l'idrogeologia e non

l'idraulica. Dunque, risultano distinte le rispettive aree di intervento.

Con memoria conclusionale parte ricorrente replica alle eccezioni di difetto di legittimazione e di interesse, confutando l'assunto che l'idrogeologia non avrebbe a che fare con l'idraulica, tanto che la stessa DGR impugnata si riferisce a tale disciplina.

All'udienza i difensori comparsi hanno ribadito le rispettive domande ed eccezioni, dopo di che la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

1.1- Preliminarmente occorre formulare qualche considerazione in ordine all'eccezione di difetto di legittimazione, soltanto adombrata dal patrocinio della P.A. resistente.

Al riguardo non sembrano sussistere dubbi che l'Ordine degli ingegneri –come, del resto, qualsiasi altro ordine professionale-, in quanto organo rappresentativo ed esponenziale degli interessi della categoria cui appartengono gli associati, è legittimato a farsi paladino di detti interessi, allorquando gli stessi si assumano lesi da determinazioni o comportamenti di altri soggetti, segnatamente –per quanto qui interessa- da provvedimenti di enti ed organi della P.A.

Tale assunto è maggiormente evidente, del resto, allorquando –come nel caso di specie- l'Ordine agisca a tutela non degli interessi di taluni singoli iscritti, bensì degli interessi professionali degli associati in quanto tali, vale a dire dell'intera categoria rappresentata, intendendo come un vulnus alla figura professionale rappresentata le determinazioni della P.A. avversate. Orbene, poiché la deprivazione di possibili incarichi conferiti dai Comuni in considerazione della qualità di geologo

(a maggior ragione quando questi erano consentiti in precedenza) rappresenta certamente un *vulnus* per la figura del geologo, sotto il profilo professionale ed anche economico, l'Ordine qui ricorrente deve ritenersi dotato della legittimazione ad agire in giudizio onde contrastare dette misure lesive per i professionisti rappresentati.

2- La Regione ha anche eccepito, con maggior convinzione, il difetto di interesse, sulla scorta della considerazione che nella DGR avversata non vi è un'aprioristica esclusione dei geologi dall'incarico di stendere le "valutazioni di compatibilità idraulica", potendo il tecnico a tal fine individuato (l'ingegnere idraulico) avvalersi della collaborazione di altri professionisti, quale un geologo, "qualora debbano essere valutate le caratteristiche geomorfologiche, geotecniche e geologiche con l'individuazione della permeabilità dei terreni, laddove tali caratteristiche possano essere significative ai fini della compatibilità idraulica".

Ebbene, l'assunto che non sussiste interesse all'impugnazione solo perché l'ingegnere incaricato dal Comune può decidere, *sua sponte*, di avvalersi di un geologo, appare senz'altro eccessivo, ed anzi erroneo.

I geologi, invero, hanno certamente interesse a che la P.A. competente a conferire l'incarico sia non vincolata ad individuare, *prima facie*, un ingegnere idraulico, ma libera di individuare il professionista più adatto a compilare lo studio in discussione potendo scegliere se incaricare, in alternativa all'ingegnere, ovvero anche in aggiunta, un geologo. Viceversa, nella DGR avversata si prevede come mera facoltà del tecnico incaricato la scelta se avvalersi, o meno (e ciò, certamente, tra

l'altro, in funzione ausiliaria o ancillare) di altre professionalità. Come si vede, la possibilità che venga individuato (non dalla P.A., ma) dal professionista prescelto, anche un geologo per collaborare alla stesura della “valutazione”, è del tutto eventuale e comunque subordinata alle decisioni del tecnico incaricato. Palese, dunque, è l'interesse a contrastare siffatte determinazioni da parte dei geologi, attraverso il loro ordine professionale.

3- Si può, ora passare ad esaminare il merito delle questioni sottoposte al Collegio, quali si evincono dalla narrativa in fatto che precede.

Una considerazione preliminare attiene al raffronto tra le due delibere della giunta regionale retro richiamate (la DGR n. 1322 del 10.05.2006, qui impugnata, e DGR n. 3637 del 13.12.2002), inerenti al medesimo oggetto e con le medesime finalità. Nel passaggio dall'una all'altra, invero, la P.A. resistente ha adottato formule diverse in relazione al punto (contenuto in entrambi i casi nell'allegato a tali delibere) dell'individuazione del tecnico cui conferire l'incarico di effettuare la “valutazione di compatibilità idraulica”, all'apparenza innocue o neutre, ma tali, comunque, da incidere significativamente sulla sfera giuridica dei geologi.

Nella DGR pregressa non si menzionava alcuna figura professionale, lasciando la scelta ai Comuni del cui strumento urbanistico (o relativa variante) si tratta. Certamente si poteva ritenere eccessivamente generica siffatta dicitura (“lo studio... dovrà essere redatto da un tecnico di comprovata esperienza”), ragion per cui in astratto se ne poteva auspicare la revisione; sta di fatto, comunque, che –dal punto di vista

dell'odierno ricorrente- tale formulazione rendeva possibile la nomina del professionista ritenuto più adatto, di tal che la scelta poteva ricadere –come è in effetti talora accaduto- su un geologo. Infatti, parte ricorrente ha documentato la redazione, su quella base, di studi di compatibilità ambientale da parte di geologi per conto di diversi Comuni in provincia di Verona e di Vicenza.

Viceversa, nella DGR del 2006, come si è visto, si prescrive che la scelta debba ricadere su un ingegnere idraulico il quale potrà decidere se avvalersi della collaborazione di altre figure professionali in considerazione delle caratteristiche dei luoghi, senza menzionare i geologi. Siffatto cambio di divisamento, se certamente ha condotto a una disposizione più circostanziata e intrinsecamente motivata riguardo all'individuazione del tecnico maggiormente competente, appare, tuttavia, oggettivamente penalizzante nei riguardi dei geologi, nemmeno menzionati fra quelle altre professionalità della cui collaborazione potrebbe (decidere di) avvalersi l'ingegnere incaricato. Insomma, da un'equivalenza sostanziale (nella pregressa DGR del 2002) si è passati ad un chiaro discrimine in quella del 2006, a tutto danno dei geologi.

Il punto è, peraltro - prescindendo da tale indubbio vulnus arrecato in tal modo all'Ordine ricorrente e ai suoi iscritti- accertare se effettivamente possa ritenersi confacente all'esigenza di stendere studi di compatibilità ambientale, da allegare agli strumenti urbanistici nuovi o loro varianti, la sola figura dell'ingegnere idraulico (con laurea di 2° livello), o tale possa considerarsi anche il geologo (con laurea di 2° livello) in scienze geologiche e in geologia tecnica.

Ora, nella disputa svoltasi al fine di dimostrare quale dei due corsi di studi contempli lo studio di discipline più confacenti al rischio idrogeologico, la documentazione prodotta dalle parti in relazione ai curricula e piani di studi rispettivi (si veda, in particolare, la documentazione depositata dall'Ordine degli ingegneri il 9.10.2006 e il 20.11.2006) emerge che più sono le discipline attinenti all'idraulica (come "costruzioni idrauliche", ecc.) nei corsi di laurea in ingegneria (civile, o per l'ambiente e il territorio) di quante non siano quelle figuranti nel corso di laurea di secondo livello in scienze geologiche (dove, comunque, figura l'esame di idrogeologia, accanto alle materie specifiche attinenti alla composizione del suolo e delle rocce). Il raffronto, ad un primo esame, parrebbe deporre a favore degli ingegneri con laurea in ingegneria idraulica di secondo livello e lauree similari, se riguardato dal punto di vista dell'esigenza di effettuare studi e valutazioni in funzione della prevenzione del rischio idraulico.

Ma il rischio (più latamente) ambientale figura anche nel corso di studi dei geologi, i quali –si è detto- studiano anche idrogeologia. D'altra parte, come evidenziato nella stessa DGR n. 1322/2006, nonché nelle difese spiegate in giudizio, al fine precipuo di effettuare la "valutazione" in discussione, può essere necessario, ben spesso, effettuare la "descrizione delle caratteristiche dei luoghi", e accertare, tra l'altro (pag. 3), "le caratteristiche geomorfologiche, geotecniche e geologiche, con individuazione della permeabilità dei terreni (laddove tali caratteristiche possano essere significative ai fini della compatibilità idraulica), ciò che rientra pacificamente nelle competenze professionali dei geologi.

Inoltre, come osserva il patrocinio ricorrente, l'idrogeologia, lungi dall'essere irrilevante perché non avrebbe a che fare con l'idraulica (come affermato *ex adverso*), può rivelarsi utile al fine di individuare la risalenza delle falde, freatiche o di subalveo, proprio in correlazione con interventi urbanistici sul territorio.

In definitiva, lo studio della composizione del suolo e le sue inferenze idrogeologiche rilevano indubbiamente ai fini dell'effettuazione della "valutazione di compatibilità idraulica". Per tale ragione, mentre non può ritenersi illegittima l'individuazione della professionalità dell'ingegnere idraulico per redigere siffatti studi, non può d'altra parte essere escluso il geologo dalla previsione astratta, le quante volte l'apporto delle sue competenze specifiche risulti necessario o utile per la più adeguata redazione delle menzionate valutazioni.

Se quanto fin qui detto è esatto, la Regione non poteva non menzionare esplicitamente il geologo (con laurea di 2° livello) dal novero delle figure professionali cui conferire, da parte dei Comuni, l'incarico di redazione della "valutazione di compatibilità ambientale", eventualmente in aggiunta all'ingegnere idraulico, in funzione dell'analisi della composizione del suolo e del territorio interessato dallo strumento urbanistico, con la precisazione che la scelta se avvalersi, in concreto, di tale professionista dovrà essere fatta dal Comune medesimo in considerazione dell'esigenza di acclarare le caratteristiche dei luoghi quale esse emergono ad un primo esame, ovvero su segnalazione dell'ingegnere incaricato, ove la necessità di analizzare la composizione del suolo e la situazione delle falde evidenzia la necessità di un approccio

interdisciplinare.

Conclusivamente, per le considerazioni su esposte, la DGR impugnata si manifesta illegittima nei soli limiti appena sottolineati. Pertanto il ricorso si manifesta fondato e va accolto, per quanto di ragione. Per l'effetto, è annullata la DGR n. 1322 del 10.052006, nella parte ed entro i limiti specificati. La stessa andrà opportunamente modificata dalla Regione, sulla scorta delle indicazioni di sopra.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente fra le parti costituite le spese ed onorari di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni altra contraria domanda ed eccezione, lo accoglie, nei limiti specificati in motivazione. Per l'effetto, è annullata la DGR impugnata, nella parte ed entro i limiti indicati in motivazione.

Compensa integralmente fra le parti le spese e onorari di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 12 aprile 2007.

Il Presidente

l'Estensore

il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Prima Sezione