2. 20. 4

Io sottoscritto Avv. Otello Emanuele, con studio in Roma, Piazza di Pietra, n. 26, ad istanza del **Consiglio Nazionale dei Geologi**, con sede in Roma alla Via Vittoria Colonna n. 40, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Francesco Peduto, dell'**Ordine dei Geologi della Regione Abruzzo**, con sede in Pescara, alla Piazza Ettore Troilo n. 27, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Nicola Tullo, dell'**Ordine dei Geologi della Regione Lazio**, con sede in Roma, alla Via Flaminia n. 43, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Roberto Troncarelli, dell'**Ordine dei Geologi della Regione Marche**, con sede in Ancona, al Corso Giuseppe Garibaldi n. 28, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Andrea Pignocchi, e dell'**Ordine dei Geologi della Regione Umbria**, con sede in Perugia, alla Via Martiri dei Lager n. 58, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Filippo Guidobaldi, come da procura in atti,

notifico

via fax, ai sensi e per gli effetti dell'art. 56 del D.Lgs. 104/2010, il Ricorso avverso l'Ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017, pubblicata il successivo 15 maggio, recante ad oggetto *Assegnazione dei finanziamenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello ai Comuni interessati dagli aventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e proroga di termini di cui all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017*, già notificato in data odierna a mezzo del servizio postale, **al Consiglio Nazionale degli Ingegneri**, in persona del Presidente *p.t.*, con sede in Roma, alla Via XX Settembre n. 5 (00187).

Roma, 28 giugno 2017

Avv. Otello Emanuele

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
03/07/2017 E-usp/4772/2017

NUNZIANTE MAGRONE
Studio Legale Associato
Piazza di Pietra, 26 - 00186 Roma

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO – ROMA
RICORSO

Per

il Consiglio Nazionale dei Geologi, con sede in Roma alla Via Vittoria Colonna n. 40, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Francesco Peduto, l'Ordine dei Geologi della Regione Abruzzo, con sede in Pescara, alla Piazza Ettore Troilo n. 27, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Nicola Tullo, l'Ordine dei Geologi della Regione Lazio, con sede in Roma, alla Via Flaminia n. 43, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Roberto Troncarelli, l'Ordine dei Geologi della Regione Marche, con sede in Ancona, al Corso Giuseppe Garibaldi n. 28, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Andrea Pignocchi, e l'Ordine dei Geologi della Regione Umbria, con sede in Perugia, alla Via Martiri dei Lager n. 58, in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.* Dott. Geol. Filippo Guidobaldi, tutti rappresentati e difesi, sia disgiuntamente che congiuntamente, dagli Avv.ti Otello Emanuele (C.F. MNLTLL79R13I234G; p.e.c. otello.emanuele@avvocatismcv.it; fax 0669518333), Enrico Menichetti (C.F. MNCNRC71S02G478F; p.e.c. enrico.menichetti@avvocatiperugiapec.it; fax 075.5732058), Maurizio Miranda (C.F. MRNMRZ67H24F839Q; p.e.c. avv.miranda@pec.anconalex.it; fax 07153021) e Veronica Navarra (C.F. NVRVNC74L65H501A; p.e.c. veronicanavarra@ordineavvocatiroma.org; fax 0699698056) ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, alla Piazza di Pietra n. 26, giusta procura posta a margine del presente atto;

contro

il Commissario Straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016, Sig. Vasco Errani, nominato con D.P.R. del 9 settembre 2016, con sede in Roma, al Largo Chigi n. 19, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12;

nonché contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in

Procura speciale

Il Consiglio Nazionale dei Geologi, con sede in Roma alla Via Vittoria Colonna n. 40, l'Ordine dei Geologi della Regione Abruzzo, con sede in Pescara, alla Piazza Ettore Troilo n. 27, l'Ordine dei Geologi della Regione Lazio, con sede in Roma, alla Via Flaminia n. 43, l'Ordine dei Geologi della Regione Marche, con sede in Ancona, al Corso Giuseppe Garibaldi n. 28 e l'Ordine dei Geologi della Regione Umbria, con sede in Perugia, alla Via Martiri dei Lager n. 58, ciascuno in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, delegano gli Avv.ti Otello Emanuele, Enrico Menichetti, Maurizio Miranda e Veronica Navarra, anche disgiuntamente tra loro, a rappresentarli e difenderli, in ogni fase e grado del presente giudizio innanzi al TAR Lazio, sede di Roma, avverso l'Ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017, adottata dal Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016, conferendo loro all'uopo ogni più ampio potere e facoltà di legge, ivi compresi quelli di conciliare e transigere, rinunciare al ricorso, farsi sostituire e nominare domiciliatari, nonché proporre ricorso incidentale, memorie, istanze ed eventuali motivi aggiunti, dando sin da ora per rato e confermato il loro operato.
Viene eletto domicilio presso lo studio dell'Avv. Otello Emanuele, in Roma, alla Piazza di Pietra n. 26 ed autorizzato il trattamento dei dati personali, inclusi quelli sensibili, ai sensi del D.Lgs. 196/2003 e s.m.i.

Consiglio Nazionale dei Geologi
Dott. Geol. Francesco Peduto

Ordine dei Geologi della Regione Abruzzo
Dott. Geol. Nicola Tullo

Ordine dei Geologi della Regione Lazio
Dott. Geol. Roberto Troncarelli

Ordine dei Geologi della Regione Marche
Dott. Geol. Andrea Pignocchi

Ordine dei Geologi della Regione Umbria
Dott. Geol. Filippo Guidobaldi

Sono autentiche

carica, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domicilia in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti

del **Consiglio Nazionale degli Ingegneri**, in persona del Presidente *p.t.*, con sede in Roma, alla Via IV Novembre n. 114;

e dell'**Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma**, in persona del Presidente *p.t.*, con sede in Roma, alla Piazza della Repubblica n. 59;

per la dichiarazione di nullità e/o l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari, anche *inaudita altera parte*

- dell'Ordinanza n. 24 del 12 maggio 2017, pubblicata il successivo 15 maggio, recante ad oggetto *Assegnazione dei finanziamenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello ai Comuni interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e proroga di termini di cui all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017*;
- di ogni atto a questo presupposto, connesso e, comunque, consequenziale.

Premessa in fatto

1) Con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 25 agosto 2016, veniva dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi sismici che, il giorno 24 agosto 2016, hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria.

2) Ai fini della ricostruzione nei territori delle suddette Regioni, con D.P.R. del 9 settembre 2016, il Dott. Vasco Errani è stato nominato Commissario Straordinario del Governo, ai sensi dell'art. 11 della L. 23 agosto 1988, n. 400 e ss. mm. ii., con compiti volti al coordinamento delle amministrazioni statali, nonché alla definizione dei piani, dei programmi d'intervento, delle risorse necessarie e delle procedure amministrative finalizzate alla ricostruzione degli edifici pubblici e privati, oltre che delle infrastrutture, nei territori colpiti dal sisma.

3) Successivamente, in conseguenza degli ulteriori eccezionali eventi sismici che il giorno 26 ottobre 2016 hanno colpito il territorio delle medesime Regioni, si è proceduto con due diverse delibere del Consiglio dei Ministri – del 27 ottobre 2016 e del 31 ottobre 2016 – ad estendere gli effetti dell'originaria dichiarazione dello stato di emergenza, adottato con la citata delibera del 25 agosto 2016.

4) *Medio tempore*, è stato emanato il D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*", convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229, a cui sono state apportate modifiche dal D.L. 9 febbraio 2017, n. 8, convertito con modificazioni dalla L. 7 aprile 2017, n. 45.

In particolare, all'art. 2, comma 1, del detto D.L. 189/2016 – che determina i compiti del Commissario straordinario – è stata introdotta la lettera *l-bis*), a mente della quale il Commissario straordinario "*promuove l'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni individuati ai sensi dell'articolo 1 della microzonazione sismica di III livello [...] definendo le relative modalità e procedure di attuazione nel rispetto dei seguenti criteri: [...] 2) affidamento degli incarichi da parte dei Comuni, mediante la procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, entro i limiti ivi previsti, a professionisti iscritti agli Albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, previa valutazione dei titoli ed apprezzamento della sussistenza di un'adeguata esperienza professionale nell'elaborazione di studi di microzonazione sismica [...]*" (lettera aggiunta dall' art. 1, comma 1, lett. *a*, D.L. 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 aprile 2017, n. 45).

5) In forza ed in attuazione delle sopra menzionate disposizioni, in data 12 maggio 2017 il Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 ha proceduto con l'adozione dell'Ordinanza n. 24 (pubblicata il 15 maggio 2017) recante "*Assegnazione dei finanziamenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello ai Comuni interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 e proroga di termini di cui all'ordinanza n. 13 del 9 gennaio 2017*" (anche "**Ordinanza**" o "**Ordinanza n. 24/2017**"), oggetto della presente impugnazione (doc. 1).

Per quanto rilevante in questa sede, nell'Ordinanza *de qua*, è previsto:

- all'art. 4, comma 1: "*[...] i Comuni sono organizzati in tre gruppi di seguito indicati: a) Comuni che devono affidare l'incarico per la redazione dello studio di microzonazione sismica (MS) di I e III livello; [...]*";
- all'art. 4, comma 3: "*I Comuni, per la realizzazione degli studi di microzonazione, si avvalgono di professionisti iscritti agli albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, che abbiano già elaborato analoghi studi di microzonazione [...]*";
- all'art. 5, comma 1: "*I professionisti affidatari degli incarichi devono possedere, oltre alla specializzazione ed alla esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di microzonazione come stabilito all'articolo 4, comma 3, la laurea magistrale in scienze geologiche o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale dei geologi (...), o la laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri [...]*";
- all'art. 5, comma 2: "*I professionisti affidatari devono dimostrare, come previsto dall'art. 83, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, attraverso la presentazione di un dettagliato curriculum: di avere comprovata esperienza di rilevamento geologico; di avere partecipato alla realizzazione di, e aver sottoscritto in quanto (co-)titolare dell'incarico, almeno uno studio di microzonazione sismica secondo gli "Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica" (IMCS 2008), specificando il Comune o i Comuni in cui lo studio è stato effettuato; di avere comprovata esperienza nell'utilizzo di strumentazione geofisica e nelle elaborazioni dei dati acquisiti; di avere comprovata esperienza in analisi numeriche di risposta sismica locale;*

di avere comprovata esperienza nell'utilizzo di sistemi informativi geografici, con particolare riferimento alla produzione di cartografia tecnica in ambiente GIS."

6) Gli odierni ricorrenti hanno sin dalla fase di redazione dell'Ordinanza *de qua* richiamato l'attenzione del Commissario di Governo sulle peculiarità della materia della microzonazione sismica, oltreché sulla specificità delle competenze richieste per la corretta redazione degli studi, come definite dalla normativa vigente in materia di competenze professionali: si veda la comunicazione trasmessa a mezzo posta elettronica certificata del 2 maggio 2017 a firma del Presidente del Consiglio Nazionale dei Geologi e dei Presidenti degli Ordini Regionali dei Geologi delle Regioni Lazio, Marche, Abruzzo ed Umbria (doc. 2), con la quale veniva rappresentato al Commissario Straordinario che la emananda Ordinanza, nel disciplinare le competenze professionali richieste ai soggetti affidatari degli studi di microzonazione, avrebbe dovuto tenere adeguato conto di quanto sopra indicato.

7) A seguito della pubblicazione dell'Ordinanza, contenente un illegittimo, irragionevole ed illogico stravolgimento dell'assetto delle competenze professionali – che andrebbe a tutto discapito non solo e non tanto della categoria dei geologi, ma anche e soprattutto dei territori, delle popolazioni che vivono nelle zone terremotate e dell'interesse pubblico ad una ricostruzione sicura e di qualità – i medesimi odierni ricorrenti, per il tramite dei legali di fiducia, hanno trasmesso al Commissario di Governo mediante quattro PEC aventi conforme contenuto del 26 maggio 2017 (doc. 3 che si deposita unitamente alle ricevute di avvenuta spedizione, accettazione e consegna), una diffida ad intervenire in via di autotutela sull'Ordinanza n. 24/2017 in oggetto, precisando chiaramente che (come già indicato nella suddetta comunicazione del 2.05.2017):

a) tale atto è riferibile, in via esclusiva, agli studi di microzonazione sismica di III livello;

b) questi ultimi prevedono la trattazione approfondita e di dettaglio degli aspetti geologici, di esclusiva competenza dei geologi, risultando così sempre indispensabile la presenza del professionista geologo, quale deputato alla redazione della parte propedeutica e prevalente degli studi;

c) l'affidamento della microzonazione sismica di III livello deve essere condotto su base curriculare, selezionando geologi abilitati ed iscritti all'albo professionale ovvero raggruppamenti di professionisti, costituitisi volontariamente, formati da geologo/i ed ingegnere/i, purché dotati di competenza ed iscrizione all'albo adeguate, ovvero società di ingegneria (di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, art. 46, comma 1, lett. c) o di professionisti (di cui al D.Lgs. 50/2016, art. 46 comma 1, lett. b), con presenza in organico (quale direttore tecnico o socio) di almeno un geologo abilitato ed iscritto all'albo professionale.

In tale diffida – altresì – si declinava ogni eventuale responsabilità, anche di carattere meramente sociale, derivante dalla sospensione dell'attuazione e/o dall'annullamento dell'Ordinanza in contestazione in virtù del suo mancato adeguamento a quanto richiesto in autotutela e si riservava

espressamente la facoltà di diffidare i Comuni colpiti dal sisma dal procedere ad affidamenti illegittimi per contrarietà alla legge e per l'irragionevolezza e l'illogicità manifeste ivi esposte.

8) Giova sin d'ora chiarire che precipuo oggetto della microzonazione sismica (MS) è la risposta del suolo ai fenomeni sismici ed in particolare consiste nella *"valutazione della pericolosità sismica locale attraverso l'individuazione di zone del territorio caratterizzate da comportamento sismico omogeneo. In sostanza la MS individua e caratterizza le zone stabili, le zone stabili suscettibili di amplificazione locale del moto sismico e le zone suscettibili di instabilità"* (così definita negli *"Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica"* approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da utilizzare per la pianificazione e la progettazione esecutiva nelle aree maggiormente colpite dal sisma, Indirizzi richiamati espressamente nella premessa dell'Ordinanza n. 24/2017).

Nei medesimi "Indirizzi" da ultimo citati, si distinguono tre livelli di MS:

"- il livello 1 è un livello propedeutico ai veri e propri studi di MS, in quanto consiste in una raccolta di dati preesistenti, elaborati per suddividere il territorio in microzone qualitativamente omogenee rispetto alle fenomenologie sopra descritte;

- il livello 2 introduce l'elemento quantitativo associato alle zone omogenee, utilizzando allo scopo ulteriori e mirate indagini, ove necessarie, e definisce la Carta di microzonazione sismica;

- il livello 3 restituisce una Carta di microzonazione sismica con approfondimenti su tematiche o aree particolari.".

Tale microzonazione sismica è propedeutica alla pianificazione urbanistica ed alla classificazione delle diverse aree in tre tipologie (così definite nella Premessa dell'Allegato 1 all'Ordinanza n. 24/2017):

a) *"zone stabili, nelle quali il moto sismico non viene modificato rispetto a quello atteso in condizioni ideali di roccia rigida (una roccia lapidea, non pervasa da fratture e non interessata da significativi fenomeni di alterazione) e pianeggiante"*;

b) *"zone stabili con amplificazioni, nelle quali il moto sismico viene modificato, rispetto a quello atteso in condizioni ideali di roccia rigida e pianeggiante, a causa delle caratteristiche geologiche/geofisiche/geotecniche e morfologiche del territorio"*;

c) *"zone instabili, in cui si possono attivare (innescati dal sisma) fenomeni di deformazione permanente del territorio come frane, liquefazioni del terreno, fagliazione superficiale e cedimenti differenziali del terreno che possono creare gradini morfologici"*.

Solo a valle di tale zonizzazione volta alla ricostruzione degli spettri naturali utilizzabili per verificare i livelli di rischio ed avente valenza esclusivamente pianificatoria, si innesta la successiva fase di progettazione edilizia (costruzione e/o ricostruzione e/o consolidamento di edifici in area sismica) del tutto estranea all'oggetto dell'Ordinanza n. 24/2017.

Gli studi di microzonazione sismica di III livello come necessariamente recepiti negli strumenti pianificatori, pertanto, costituiscono, da un lato, necessario vincolo alla pianificazione e progettazione (si veda in particolare l'art. 7 dell'Ordinanza gravata, in base al quale: "*Le Regioni adottano gli studi e li utilizzano per le attività di pianificazione e di progettazione che si svolgono nel proprio territorio*" e "*I Comuni recepiscono immediatamente gli esiti degli studi nei propri strumenti di programmazione e pianificazione urbanistica degli interventi di ricostruzione*": commi 5 e 6); dall'altro, **strumento di supporto** alla progettazione (si veda la Premessa dell'Allegato 1 all'Ordinanza impugnata, secondo cui "*il livello 3 si applica alla pianificazione del territorio e può fornire elementi di supporto alle valutazioni che il progettista responsabile degli interventi sui manufatti deve comunque fare sotto la sua esclusiva responsabilità, anche indipendentemente dai risultati della microzonazione di livello 3*").

9) Nel caso di specie, non tutte le attività tradizionalmente ricomprese nella microzonazione sismica di III Livello risultano demandate a professionisti; come chiarito puntualmente dall'Appendice 5 all'Ordinanza n. 24/2017 e dalla correlata Tabella 2.A5 (recante "*Ripartizione dei prodotti e delle attività previste per l'affidatario e per il CentroMS con relativi tempi di realizzazione*"), infatti, vi sono alcune importanti attività riservate al Centro per la Microzonazione Sismica (CMS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR).

L'elenco che segue riproduce la Tabella 2.A5 con indicazione a fianco delle singole attività della riserva a favore del CMS:

- Somministrazione della formazione (CMS)
- Partecipazione alla formazione preliminare
- Raccolta ed elaborazione dei dati pregressi
- Definizione del piano di indagini integrative
- Supporto ai soggetti affidatari per la pianificazione delle indagini finalizzate agli studi di MS (CMS)
- Rilievi geologico-tecnici di dettaglio
- Supporto ai soggetti affidatari per le attività di rilevamento geologico-tecnico di dettaglio (CMS)
- Esecuzione delle indagini integrative e interpretazione dei risultati
- Supporto ai soggetti affidatari per l'esecuzione delle indagini integrative e l'interpretazione dei risultati (CMS)
- Esecuzione di prove geofisiche in foro di tipo Down-Hole (DH) (CMS)
- Prove geotecniche di laboratorio su campioni indisturbati (Q5) e rimaneggiati, per le caratterizzazioni fisiche e meccaniche, statiche e dinamiche dei terreni, con definizione delle curve di degrado (CMS)
- Archiviazione dei dati
- Realizzazione della Carta delle indagini
- Realizzazione della Carta delle frequenze naturali dei terreni
- Realizzazione della Carta geologico-tecnica (CGT) corredata dalle sezioni

- Realizzazione della Carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica (MOPS)
- Definizione del modello di sottosuolo finalizzato allo studio di MS di livello 3
- Supporto ai soggetti affidatari per la definizione del modello di sottosuolo finalizzato allo studio di MS di livello 3 (CMS)
- Definizione dell'input sismico per le analisi numeriche di risposta sismica locale (1D e 2D) (CMS)
- Determinazione della risposta sismica locale 1D
- Supporto ai soggetti affidatari per la determinazione della risposta sismica locale 1D (CMS)
- Analisi numeriche di risposta sismica locale bidimensionale (2D), con elaborazione dei risultati in termini di fattori di amplificazione e spettri di risposta elastici in accelerazione (CMS)
- Realizzazione della Carta di microzonazione sismica di livello 3
- Redazione della relazione illustrativa
- Partecipazione alle riunioni di coordinamento
- Organizzazione e partecipazione alle riunioni di coordinamento (CMS).

È sufficiente la mera lettura delle attività non riservate al CMS e perciò stesso demandate ai professionisti (geologi o ingegneri), attività evidenziate sottolineate, per avvedersi che la pressoché totalità delle stesse risulta di competenza esclusiva dei geologi e presuppone formazione scientifico-universitaria ed abilitazione *ad hoc* che solo il professionista geologo è in grado di garantire.

***

Ciò premesso in fatto, l'Ordinanza impugnata appare gravemente lesiva delle posizioni giuridiche dei ricorrenti per i seguenti motivi di

diritto

1) Legittimazione ed interesse ad agire del Consiglio Nazionale dei Geologi e degli Ordini Regionali dei Geologi.

Gli Ordini e i Collegi professionali, riconosciuti quali enti pubblici, si caratterizzano per la presenza di un substrato associativo che preesiste allo stesso riconoscimento ed è esponenziale della rispettiva categoria.

La natura associativa degli Ordini e Collegi rende tali enti peculiari rispetto agli altri enti pubblici. Essi sono, infatti, espressioni di un gruppo sociale, il gruppo professionale appunto, e curano interessi non generali ma collettivi. La giurisprudenza è ormai univoca nel considerare che "*gli Ordini e i Collegi professionali, per la loro peculiare posizione esponenziale nell'ambito delle rispettive categorie e per le funzioni di autogoverno delle categorie stesse ad essi attribuite, sono legittimati ad impugnare in sede giurisdizionale gli atti lesivi non solo della sfera giuridica dell'Ente come soggetto di diritto, ma anche degli interessi di categoria dei soggetti appartenenti all'Ordine o al Collegio, di cui l'Ente ha la rappresentanza istituzionale. Essi, infatti, in forza della anzidetta peculiare posizione, costituiscono enti che, pur se su base associativa e volontaristica, sono*

istituzionalmente preordinati a curare gli interessi giuridici ed economici della categoria obiettivamente ed unitariamente considerata e vantano, pertanto, una posizione legittimante quando contestino la legittimità di un atto amministrativo suscettibile di recare danno ad un interesse generale della categoria rappresentata, comprimendo arbitrariamente la sfera delle attribuzioni professionali dei suoi componenti, o, comunque, incidendo negativamente sulla stessa" (Consiglio di Stato, sentenza 2 ottobre 2009, n. 6011).

Il suddetto orientamento del Consiglio di Stato è stato recepito, oltre che, più di recente, dallo stesso Consiglio di Stato - Commissione speciale (sentenza n. 677/2013) e dal TAR Emilia Romagna - Bologna (sentenza n. 383/2013), da questo stesso TAR Lazio - Roma con specifico riferimento a fattispecie similare a quella di cui si discute, mediante le sentenze nn. 3757 e 3761 del 26 aprile 2012 (non appellate), a mente delle quali "*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 essere lesivo dell'interesse istituzionale della categoria, ma non anche quando detto conflitto lungi dall'essere virtuale ed ipotetico è assolutamente concreto*" (nello stesso senso si è espresso, *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza 28 marzo 2017, n. 1418; Consiglio di Stato, sentenza 23 febbraio 2015, n. 883; Consiglio di Stato, sentenza 18 aprile 2012, n. 2208; Consiglio di Stato, sentenza 12 agosto 2011, n. 4776; Consiglio di Stato, sentenza 18 dicembre 2009, n. 8404; Consiglio di Stato, sentenza 22 settembre 2004, n. 6185; Consiglio di Stato, sentenza 7 marzo 2001, n. 1339). Pertanto, la delibazione della concretezza e dell'attualità della lesione della posizione soggettiva corporativa azionata in giudizio deve essere vagliata dal giudice anche con riferimento a profili morali, astratti e generici (cfr. Consiglio di Stato, sentenza 23 gennaio 2002, n. 391).

Orbene, nella fattispecie oggetto di causa gli Ordini dei Geologi ricorrenti, come si dirà meglio *infra*, lamentano la circostanza che il provvedimento impugnato si ponga in contrasto con la normativa primaria che regola lo svolgimento dell'attività professionale dei geologi stessi, recando un grave pregiudizio alla categoria professionale nel suo insieme, laddove viene – anche solo parzialmente – privata della possibilità di svolgere compiti di sua esclusiva competenza.

È innegabile che i suddetti interessi debbano ritenersi giuridicamente rilevanti e che, di conseguenza, vi sia un interesse vantaggioso, almeno strumentale o astratto, ad ottenere una specifica pronuncia sull'oggetto del contendere.

Né, d'altro canto, la legittimazione degli odierni ricorrenti può essere negata sulla scorta del fatto che l'azione promossa sia rivolta ad ottenere la declaratoria di illegittimità di un provvedimento che, in fatto, potrebbero risultare a vantaggiato anche solo di un professionista appartenente allo stesso Ordine.

Anche in tale ipotesi, la giurisprudenza amministrativa è granitica nel ritenere fondata la *legittimatio ad causam* dell'Ordine professionale, senza che assumano rilievo, in senso ostativo, i vantaggi tratti dai singoli professionisti per effetto dell'adozione di atti lesivi di valori tutelati dall'ente esponenziale.

Il Consiglio di Stato, a tal proposito, con la sentenza n. 3469 del 13 giugno 2012, ha ritenuto non fondata l'eccezione di difetto di legittimazione degli Ordini professionali in ragione del contrasto sussistente tra gli interessi degli iscritti invitati alla procedura di selezione del contraente e gli interessi degli altri professionisti rappresentati. "*Ad avviso della Sezione la ricorrenza di tale supposto conflitto va verificata in relazione all'interesse istituzionale astrattamente perseguito, con la conseguenza che l'ente esponenziale, chiamato alla tutela dell'interesse collettivo inscindibilmente traguardato e non alla sostituzione processuale dei singoli portatori degli interessi individuali, è legittimato a reagire avverso i provvedimenti lesivi dell'interesse della collettività senza che assuma rilievo il vantaggio tratto dagli specifici professionisti iscritti*". Nell'arresto in commento, il Collegio richiama, condividendola, la statuizione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 10 del 3 giugno 2011, che, dopo aver esaminato i diversi orientamenti, ha composto il contrasto interpretativo evidenziando che "*l'interesse dell'Ordine professionale va riconosciuto anche nell'ipotesi in cui possa configurarsi un conflitto di interessi tra ordine professionale e singoli professionisti in qualche modo beneficiari dell'atto impugnato, che l'ordine assuma invece essere lesivo dell'interesse istituzionalizzato della categoria* (in questo senso anche Consiglio di Stato, sentenza 9 febbraio 2009, n. 710; Consiglio di Stato, sentenza 7 marzo 2001, n. 1339; Consiglio di Stato, sentenza 3 giugno 1996, n. 624).

La linea argomentativa della giurisprudenza amministrativa si lega perfettamente con il rilievo dottrinale secondo cui l'interesse collettivo non s'identifica nella sommatoria degli interessi individuali degli associati, ma si concretizza nella sintesi degli stessi in un interesse collettivo qualitativamente diverso da quelli dei singoli. Ne deriva l'insussistenza di alcuna incompatibilità, logica e giuridica, tra lesione dell'interesse astratto della collettività e beneficio arrecato all'interesse individuale.

In sostanza, certamente, il Consiglio Nazionale dei Geologi, così come gli Ordini Regionali, sono da ritenersi titolari di un interesse ad agire in tutte le ipotesi in cui lamenti la violazione delle norme in materia di competenze professionali, anche ove possa ipotizzarsi astrattamente un conflitto di interessi tra gli Ordini medesimi ed i singoli professionisti beneficiari dell'atto impugnato, che, viceversa, gli enti assumono essere lesivo dell'interesse istituzionale della categoria, in quanto essi agiscono per garantire il corretto esercizio della libera professione e, quindi, il rispetto delle norme poste a tutela di quest'ultima.

Pertanto, applicando le dette coordinate giurisprudenziali al caso di specie, si deve concludere nel senso di ritenere sussistenti la legittimazione attiva e l'interesse in capo al Consiglio Nazionale dei Geologi e ad i singoli Ordini Regionali oggi ricorrenti a reagire avverso l'impugnata Ordinanza, adottata dal Commissario Straordinario del Governo, in quanto lesiva dell'interesse dell'intera categoria, nella misura in cui viene illegittimamente violato e stravolto l'assetto delle competenze del

professionista geologo, per quanto *infra* più diffusamente esplicitato.

2) **Sull'impugnabilità dell'Ordinanza n. 24/2017 adottata dal Commissario Straordinario del Governo.**

Come anticipato, l'Ordinanza oggetto del presente ricorso, emanata dal Commissario Straordinario del Governo, attua l'articolo 2, comma 1, lettera l-*bis*), del D.L. 189/2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla L. 229/2016, come modificato dall'articolo 1 del D.L. 8/2017, convertito con modificazioni dalla L. 45/2017.

È ormai pacificamente riconosciuto che le cd. ordinanze "*extra ordinem*" non hanno carattere di fonti primarie dell'ordinamento giuridico, attesa la loro efficacia non innovativa, nell'ordinamento medesimo. Esse hanno natura di atti amministrativi e, come tali, sono sindacabili innanzi agli organi di giustizia amministrativa.

La Corte Costituzionale, con sentenza del 28 maggio 1987 n. 201, ha affermato che "*allorquando in riferimento a situazioni di urgenza e di necessità, la legge attribuisca ad una autorità – diversa da quelle investite, secondo la Costituzione di poteri propri e delegati di normazione primaria – il potere eccezionale di derogare alle stesse norme primarie con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi possibili, tali disposizioni sono sottoposte al regime degli atti amministrativi*" (In senso sostanzialmente conforme cfr. anche Corte Costituzionale, sentenza 14 aprile 1995, n. 127).

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 28 ottobre 2011, n. 5799, ne ha espressamente riconosciuta la natura di atto amministrativo, escludendone, parimenti, quella di "atto politico" e come tale non oggetto di impugnazione innanzi al giudice amministrativo (*ex* art. 7, comma 1, D.Lgs. 2 luglio 2010 n. 104). Ciò, ha statuito il Supremo Consesso Amministrativo, vale sia per la deliberazione con la quale il Consiglio dei Ministri dichiara lo "stato di emergenza" e per il conseguente decreto (art. 5, comma 1, L. 24 febbraio 1992, n. 225), sia per le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato (art. 5, commi 2-3), sia per le ordinanze specificamente emanate dal Commissario nominato proprio per fronteggiare l'emergenza precedentemente dichiarata (art. 5, commi 4-5).

Né l'eventuale attribuzione, a tali ordinanze "*extra ordinem*" o "libere", della qualifica di "atti di alta amministrazione" le sottrae al sindacato giurisdizionale, dato che tali atti sono pacificamente sindacabili dal giudice amministrativo (cfr. Cassazione, Sez. Un., sentenza 7 marzo 2006, n. 4813). Sul punto, si veda da ultimo la pronuncia del Consiglio di Stato del 23 maggio 2017, n. 2407, contenente ripetute affermazioni in ordine alla natura di atto amministrativo dell'ordinanza commissariale.

La natura di atto amministrativo radica, quindi, la competenza del giudice amministrativo a sindacare la lamentata illegittimità dell'Ordinanza n. 24/2017.

3) **Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del D.L. 189/2016 e dell'art. 4 del D.Lgs. 2**

febbraio 2006, n. 30, recante "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*". Incompetenza. Eccesso di potere sotto il profilo sintomatico del difetto assoluto di istruttoria e del travisamento dei presupposti.

Come descritto in narrativa, la questione di cui al presente ricorso attiene alla previsione dei requisiti professionali per l'affidamento degli incarichi di microzonazione sismica di III livello.

Il quadro normativo di riferimento, al fine di determinare i poteri del Commissario Straordinario del Governo, è tracciato dal menzionato D.L. 189/2016 ed, in particolare, dall'art. 2, che contempla le funzioni del Commissario medesimo.

Orbene, il comma 1 di tale articolo prevede le facoltà di quest'ultimo, che sono così descritte: "*a) opera in stretto raccordo con il Capo del Dipartimento della protezione civile, al fine di coordinare le attività disciplinate dal presente decreto con gli interventi di relativa competenza volti al superamento dello stato di emergenza e di agevolare il proseguimento degli interventi di ricostruzione dopo la conclusione di quest'ultimo; b) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione degli immobili privati di cui al Titolo II, Capo I, sovraintendendo all'attività dei vice commissari di concessione ed erogazione dei relativi contributi e vigilando sulla fase attuativa degli interventi stessi, ai sensi dell'articolo 5; c) opera una ricognizione e determina, di concerto con le Regioni e con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, secondo criteri omogenei, il quadro complessivo dei danni e stima il relativo fabbisogno finanziario, definendo altresì la programmazione delle risorse nei limiti di quelle assegnate; d) individua gli immobili di cui all'articolo 1, comma 2; e) coordina gli interventi di ricostruzione e riparazione di opere pubbliche di cui al Titolo II, Capo I, ai sensi dell'articolo 14; f) sovraintende sull'attuazione delle misure di cui al Titolo II, Capo II, al fine di favorire il sostegno alle imprese che hanno sede nei territori interessati e il recupero del tessuto socio-economico nelle aree colpite dagli eventi sismici; g) adotta e gestisce l'elenco speciale di cui all'articolo 34, raccordandosi con le autorità preposte per lo svolgimento delle attività di prevenzione contro le infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione; h) tiene e gestisce la contabilità speciale a lui appositamente intestata; i) esercita il controllo su ogni altra attività prevista dal presente decreto nei territori colpiti; l) assicura il monitoraggio degli aiuti previsti dal presente decreto al fine di verificare l'assenza di sovracompensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di stato; l-bis) promuove l'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni individuati ai sensi dell'articolo 1 della microzonazione sismica di III livello, come definita negli «Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica» approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, disciplinando con propria ordinanza la concessione di contributi a ciò finalizzati ai Comuni interessati, con oneri a carico delle risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui all'articolo 4, comma 3, entro il limite di euro 6,5 milioni, e definendo le relative modalità e procedure di attuazione nel rispetto dei seguenti criteri: 1) effettuazione degli studi secondo i sopra citati indirizzi e criteri, nonché secondo gli standard definiti dalla Commissione tecnica istituita ai sensi dell'articolo 5, comma 7, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3907 del 13 novembre 2010, pubblicata nel supplemento ordinario n. 262 alla Gazzetta Ufficiale n. 281 del 1° dicembre 2010; 2) affidamento degli incarichi da parte dei Comuni, mediante la procedura di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, entro i limiti ivi previsti, a*

professionisti iscritti agli Albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, previa valutazione dei titoli ed apprezzamento della sussistenza di un'adeguata esperienza professionale nell'elaborazione di studi di microzonazione sismica, purché iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 34 del presente decreto ovvero, in mancanza, purché attestino, nei modi e nelle forme di cui agli articoli 46 e 47 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco speciale come individuati nel citato articolo 34 e nelle ordinanze adottate ai sensi del comma 2 del presente articolo ed abbiano presentato domanda di iscrizione al medesimo elenco; 3) supporto e coordinamento scientifico, ai fini dell'omogeneità nell'applicazione degli indirizzi e dei criteri nonché degli standard di cui al numero 1, da parte del Centro per la microzonazione sismica (Centro MS) del Consiglio nazionale delle ricerche, sulla base di apposita convenzione stipulata con il Commissario straordinario, al fine di assicurare la qualità e l'omogeneità degli studi. Agli oneri derivanti dalla convenzione di cui al periodo precedente si provvede a valere sulle disponibilità previste all'alinea della presente lettera".

Continua il comma 2 del medesimo articolo: "*Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il Commissario straordinario provvede anche a mezzo di ordinanze, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo. Le ordinanze sono emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della cabina di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 5, e sono comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri*".

Pertanto, a mente del D.L. 189/2016, il Commissario Straordinario del Governo nell'espletamento dei compiti allo stesso assegnati – e, per quanto di interesse nella presente sede, nell'ambito della promozione dell'immediata effettuazione di un piano finalizzato a dotare i Comuni colpiti dal sisma della microzonazione sismica di III livello, tramite affidamento di detti studi a professionisti iscritti agli Albi degli Ordini o dei Collegi professionali di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica – è tenuto a conformarsi ai principi della Costituzione, ai principi generali dell'ordinamento nazionale e di quello europeo, nonché ad agire nell'ambito delle attribuzioni discendenti dalla legge istitutiva (funzioni di cui al trascritto comma 1 dell'art. 2, del D.L. 189/2016).

Ebbene, nell'adozione dell'Ordinanza n. 24/2017 non pare, agli odierni ricorrenti, che il Commissario Straordinario del Governo abbia agito nei limiti sopra indicati, risultando, dunque, la gravata Ordinanza viziata da insanabile violazione di legge ed eccesso di potere.

Il provvedimento commissariale, infatti, deve essere, in primo luogo, censurato per contrasto con l'art. 2, comma 1, lett. l-*bis*), n. 2, del D.L. 189/2016. Ed invero, l'art. 5 dell'Ordinanza, al comma 1, prevede che i "professionisti affidatari" debbano essere individuati (alternativamente) tra i laureati in scienze geologiche (o titolo equipollente) o tra i laureati in ingegneria (o titolo equipollente) con iscrizione alla Sezione A del relativo Ordine.

Detto specifico riferimento a categorie professionali, come è facile rendersi conto, non è contenuto

nella previsione di riferimento, *i.e.* l'art. 2, comma 1, lett. l-*bis*), n. 2, del D.L. 189/2016, che, al contrario, dispone un generico richiamo ai professionisti iscritti ad Albi o Collegi di comprovata esperienza. Ne deriva che tale ultima norma – ai fini dell'individuazione dei professionisti – rinvii alla specifica normativa primaria in tema di competenze professionali.

Con l'introduzione di detta specifica previsione, il Commissario Straordinario del Governo ha, dunque, chiaramente esorbitato dal potere e dai limiti impostigli dal decreto di attribuzione della sue funzioni, privo di qualsiasi riferimento a specifiche categorie professionali.

La gravità dell'eccepito vizio rileva ancor di più posto che la previsione dell'Ordinanza qui in discussione si pone in netto contrasto con i fondamentali principi stabiliti dalla normativa primaria in tema di competenze professionali e, ancor di più, con i principi generali dell'ordinamento.

A mente dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 ("*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*"): "*La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato*".

Pertanto, l'individuazione legislativa delle competenze attribuite a ciascun professionista risponde alla più generale esigenze di tutela degli interessi pubblici, a cui lo Stato è tenuto.

Ne deriva che la violazione delle disposizioni legislative in tale materia ha ricadute dirette sui detti interessi pubblici e, dunque, sui principi generali ispiratori dell'ordinamento, che risultano, anch'essi, violati.

Fatta tale premessa ed anticipando quanto si andrà più diffusamente ad esplicitare in seguito, si rappresenta che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 della Legge 3 febbraio 1963, n. 112, recante "*Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo*", 41, 42, comma 3 e 43 del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante "*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*" e 3, comma 4, del D.P.R. 3 novembre 1982, n. 981, recante "*Approvazione del regolamento per gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di geologo*", è la categoria del professionista geologo ad essere competente in via esclusiva allo svolgimento degli studi di microzonazione di cui all'Ordinanza. Di talché, laddove il Commissario Straordinario del Governo – contravvenendo a quanto previsto nel D.L. 189/2016 – avesse (come poi ha fatto) voluto specificare le categorie professionali destinatarie degli affidamenti degli studi *de quibus*, avrebbe dovuto tenere in debito conto le previsioni contenute nella normativa suindicata.

Così, però, evidentemente non è stato.

Il Commissario Straordinario del Governo ha, infatti, esteso simile competenza anche ai professionisti ingegneri, che, per effetto della lettera dell'art. 5, comma 1, dell'Ordinanza *de qua*, diventano (indebitamente) legittimati a compiere tali studi potenzialmente ed astrattamente in totale

autonomia e senza l'ausilio – fondamentale – del geologo.

Tale previsione non può ritenersi "giustificata" neppure in considerazione di quanto previsto dalla lettera g) dell'art. 2, comma 1, del D.L. 189/2016, sopra riportata in cui si stabilisce la competenza ed il potere del Commissario ad "*adottare e gestire l'elenco speciale di cui all'art. 34*".

Detto elenco ha infatti una finalità di selezione qualitativa di tutti i professionisti che possono essere coinvolti nelle attività conseguenti l'evento sismico, ma non ha finalità derogatorie rispetto il menzionato quadro normativo, che stabilisce (con la forza di principi fondamentali e generali dell'ordinamento) l'ambito specifico di attività riservata ad ogni singola categoria professionale.

Anche il comma 3 del medesimo art. 2 non può ritenersi fonte attributiva del censurato potere derogatorio esercitato dal Commissario nel prevedere l'affidabilità di incarichi di microzonazione sismica a professionisti iscritti in Albi diversi da quelli tenuti dagli Ordini territoriali dei Geologi.

Viceversa, si sarebbe dovuto disporre – proprio in ragione del fatto che detti studi prevedono la trattazione approfondita e di dettaglio degli aspetti geologici, di esclusiva competenza dei geologi – la presenza sempre indispensabile del professionista geologo, quale deputato alla redazione della parte propedeutica e prevalente degli studi in questione.

In tal modo, dunque, il Commissario Straordinario ha perpetrato una palese violazione della normativa statale regolante le professioni e, per l'effetto, degli interessi pubblici generali che lo Stato è tenuto a garantire.

Ha, in sostanza, agito con evidente eccesso di potere, in spregio a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'art. 2 del D.L. 189/2016.

In ultimo, si rileva come l'Ordinanza *de qua* eccede rispetto a quanto previsto alla lettera l-*bis*) dell'art. 2, comma 1, del D.L. 189/2016 anche nel suo art. 4, comma 1 – "[...] *i Comuni sono organizzati in tre gruppi di seguito indicati: a) Comuni che devono affidare l'incarico per la redazione dello studio di microzonazione sismica (MS) di I e III livello;* [...]" – laddove estende, in aggiunta agli studi di microzonazione sismica di III livello, le modalità di affidamento anche agli studi di microzonazione sismica di I livello e prevede che ai medesimi "professionisti" di cui al successivo articolo 5 – e, dunque, anche agli ingegneri – possano essere affidati tali studi, unitamente a quelli di III livello. Tale previsione viola, ulteriormente, la materia di competenza esclusiva del geologo, per tutto quanto sin qui dedotto.

L'Ordinanza deve dunque ritenersi illegittima ed addirittura nulla, in quanto, in ragione del difetto assoluto di attribuzione del potere, si verifica la fattispecie dell'incompetenza assoluta per carenza di potere in astratto.

4) **Illegittimità dell'art. 5, commi 1 e 3, dell'Ordinanza n. 24/2017 per eccesso di potere *sub specie* di illogicità, violazione del principio di proporzionalità, difetto di**

istruttoria e di motivazione. Violazione di legge per contrasto con l'art. 2, comma 1-*bis* n. 2 del D.L. 189/2016.

L'Ordinanza n. 24/2017 è finalizzata a dotare i Comuni di cui all'articolo 1 del citato D.L. n. 189/2016 di studi di microzonazione sismica di III livello come definiti dagli "*Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica*", approvati il 13 novembre 2008 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, da utilizzare per la pianificazione e la progettazione esecutiva nelle aree maggiormente colpite dal sisma.

La lettura di quanto riportato nella premessa in fatto (cfr. pagg. 4 – 7) e dei richiamati "*Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica*" consente di apprezzare l'elevato grado di competenza e specializzazione (nelle materie geologiche, soprattutto) che presuppone la redazione degli studi di microzonazione sismica.

Va da sé che l'elevata professionalità e competenze richieste vengono dal professionista acquisite già durante il periodo formativo degli studi universitari.

Con riguardo alla disciplina relativa all'ordinamento degli studi della classe di laurea magistrale in scienze e tecnologie geologiche, nel Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca n. 270 del 22 ottobre 2004 e successivi decreti attuativi, tra gli obiettivi qualificanti della detta classe di laurea magistrale, è previsto che: "*I laureati nei corsi di laurea magistrale della classe devono possedere:* [...] *padronanza del metodo scientifico d'indagine e delle tecniche di analisi, modellazione dei dati e processi gestionali geologici e delle loro applicazioni; gli strumenti fondamentali per l'analisi quantitativa dei sistemi e dei processi geologici, della loro evoluzione temporale e della loro modellazione, anche ai fini applicativi;* [...] *capacità operativa per l'acquisizione di dati di terreno e/o di laboratorio e un'adeguata capacità di interpretazione dei risultati delle conoscenze geologiche acquisite, e della loro comunicazione corretta agli altri membri della comunità scientifica e del mondo professionale;* [...]".

Nel contempo, tra le attività formative indispensabili e caratterizzanti la "LM-74 Classe delle lauree magistrali in scienze e tecnologie geologiche" vi sono quelle nelle seguenti discipline: GEO/03 - Geologia strutturale; GEO/05 - Geologia applicata; GEO/10 - Geofisica della terra solida; GEO/11 - Geofisica applicata (cfr. D.M. MIUR 16 marzo 2007 recante "*Determinazione delle classi di laurea magistrale*" pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 9 luglio 2007, n. 157, S.O.)

La delicatezza dell'incarico e l'elevata professionalità che questo richiede sono testimoniate anche dall'art. 2, comma 1-*bis*, n. 2), del D.L. 189/2016, che impone al Commissario Straordinario del Governo di curare che l'affidamento degli incarichi da parte dei Comuni sia condotto in modo da coinvolgere "*professionisti iscritti agli Albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, previa valutazione dei titoli ed apprezzamento della sussistenza di un'adeguata esperienza professionale nell'elaborazione di studi di microzonazione sismica*".

L'Ordinanza impugnata tradisce, invece, lo spirito, oltre che la lettera, della disposizione, così

individuando i requisiti professionali per l'affidamento degli incarichi (art. 5): "*I professionisti affidatari degli incarichi devono possedere, oltre alla specializzazione ed alla esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di Microzonazione come stabilito all'articolo 4, comma 3, la laurea magistrale in scienze geologiche o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale dei geologi,* [...] *o la laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri* [...]".

Sulla base delle specifiche conoscenze e competenze professionali del geologo, come derivanti dall'obbligatorio percorso formativo/universitario, appare evidente come nell'Ordinanza in esame non si tenga debitamente conto che le attività del medesimo professionista geologo siano, oltre che necessarie, propedeutiche e prevalenti per gli studi di microzonazione sismica di III livello (e certamente esclusive per la microzonazione sismica di I livello).

Ai fini dell'affidamento degli incarichi per la redazione degli studi di microzonazione sismica di livello III l'Ordinanza, quindi, equipara la laurea in scienze geologiche ad una qualunque laurea in ingegneria, senza alcuna distinzione all'interno di quest'ultima, che comprende professionisti appartenenti a settori del tutto privi di collegamento con la geologia.

Detta equiparazione appare illogica, errata, sproporzionata, immotivata e non fondata su un'adeguata istruttoria. Infatti, i due percorsi di studi (geologia e ingegneria) non sono affatto equivalenti, stante la diversità degli insegnamenti impartiti nelle due facoltà. Inoltre, la stessa laurea di ingegneria accoglie al proprio interno una molteplicità di specializzazioni, che escludono l'assimilabilità dei vari percorsi formativi tra loro e con la laurea in scienze geologiche.

Secondo l'art. 4 del menzionato D.M. 207/2004 "*I corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative indispensabili di cui all'articolo 10, comma 1, sono raggruppati in classi di appartenenza*". Le classi sono individuate da uno o più decreti ministeriali.

Con D.M. 16 marzo 2007 sono state individuate n. 94 classi di insegnamenti magistrali (LM), di cui 16 riferite ad insegnamenti ingegneristici (dalla LM 20 alla LM 35).

Un'analisi delle classi di insegnamento, sia magistrali che specialistiche, e delle relative materie caratterizzanti contenute nei richiamati Decreti Ministeriali del 2004 e del 2007, conferma la rilevata eterogeneità degli insegnamenti riconducibili alla facoltà di Ingegneria e l'erroneità dell'equiparazione operata dal Commissario Straordinario del Governo.

Esami di base afferenti la geologia sono inclusi in numerose e diverse classi di insegnamento: da "Archeologia", "Conservazione dei beni architettonici e ambientali" e "Conservazione e restauro dei beni culturali", a "Ingegneria per l'ambiente e il territorio", "Ingegneria per la sicurezza", "Scienze della natura", "Scienze e tecnologie della navigazione", "Scienze geografiche" e altre. Tuttavia, solo in alcune classi lo studio della geologia è assolutamente prevalente.

Ad esempio: la laurea magistrale in "Archeologia" prevede l'insegnamento di Geomorfologia,

Geologia stratigrafia e sedimentologica, Geologia applicata, Geochimica e vulcanologia, georisorse minerarie e applicazioni mineralogico-petrografiche, Geofisica applicata. La classe di laurea in "Conservazione dei beni architettonici e ambientali" prevede esami di: Geologia stratigrafia e sedimentologica, Geologia applicata, Petrologia e petrografia, Georisorse minerarie e applicazioni mineralogico-petrografiche, Geotecnica, oltre che Scienza delle costruzioni e Scienza dei materiali. Tuttavia, è pacifico che né un archeologo né un conservatore possiedono le competenze per la redazione di uno studio di microzonazione sismica.

La classe di laurea in "Ingegneria civile" prevede gli insegnamenti di Geotecnica, Scienza delle costruzioni e Tecnica delle costruzioni, ma nulla in materia geologica. Ugualmente a dirsi per "Ingegneria dei sistemi edilizi". Nella classe di "Ingegneria della sicurezza" sono previste: Geologia applicata, Geofisica applicata, Geotecnica. Anche questa classe di insegnamento prevede un numero di materie attinenti alla geologia inferiore rispetto alla classe di "Archeologia". Eppure un ingegnere civile, purché iscritto nell'Albo alla Sezione A, secondo l'Ordinanza *de qua*, sarebbe abilitato alla redazione degli studi di microzonazione di massimo livello.

L'illogicità dell'equiparazione emerge con evidenza comparando gli insegnamenti caratterizzanti le classi di "Scienze e tecnologie geologiche" (LM74) e di "Scienze geofisiche" (LM79), con gli insegnamenti impartiti nelle facoltà di Ingegneria: nelle prime sono obbligatori ben dodici insegnamenti afferenti alla geologia.

Identiche osservazioni possono essere svolte con riferimento alle classi di laurea specialistica (LS): negli insegnamenti appartenenti alla facoltà di Ingegneria, gli insegnamenti fondamentali di geologia appaiono unicamente nella classe di "Ingegneria civile" e di "Ingegneria per l'ambiente e per il territorio" (cfr DM 28 novembre 2000 classe 28S e 38S), peraltro in numero ridotto, mentre le materie geologiche costituiscono il centro della preparazione dei laureati in "Scienze e tecnologie per l'ambiente e per il territorio" (LS82) e "Scienze geofisiche" (LS85) e "Scienze geologiche" (LS86).

All'esito dell'esame comparativo condotto sui percorsi formativi, pertanto, emerge con indiscutibile evidenza l'illogicità dell'equiparazione tra geologi e ogni tipologia di ingegneri compiuta dall'Ordinanza impugnata, senza alcun riferimento al percorso di studi seguito da questi ultimi. Rispetto alle 16 classi di lauree in ingegneria, infatti, soltanto la LM 26, "Ingegneria della sicurezza e protezione civile, ambientale e del territorio", e la LM 35 "Ingegneria per l'ambiente e il territorio" prevedono esami attinenti agli studi geologici e geotecnici, ad esclusione della GEO/10 - Geofisica della terra solida. Così anche nelle lauree specialistiche, soltanto i percorsi relativi alle "Scienze e tecnologie per l'ambiente e per il territorio", "Scienze geofisiche" e "Scienze geologiche" contengono numerosi insegnamenti di geologia, mentre ingegneri laureati in diverse discipline (ad esempio Ingegneria biomedica, piuttosto che aerospaziale) non potrebbero vantare un percorso formativo idoneo a garantirne la competenza per lo svolgimento dell'incarico di microzonazione sismica. Eppure, secondo il tenore della presente Ordinanza, purché abbiano partecipato, anche in

cooperazione, ad almeno un progetto di microzonazione, potrebbero aspirare all'esclusiva aggiudicazione di un incarico.

Ciò rende palesemente irrazionale, illogica e sproporzionata la scelta prevista all'art. 5 comma 1 dell'Ordinanza impugnata di affidare simili attività in maniera indifferenziata a professionisti Ingegneri iscritti alla Sezione A del relativo Albo professionale aventi formazione non comparabile né sovrapponibile con quella dei laureati in scienze geologiche, atteso che ben 13 Classi di Laurea Magistrale in Ingegneria su 16 nulla hanno a che vedere con le materie di rilevanza geologica ineludibili per l'attività di microzonazione sismica.

L'Ordinanza, pertanto, oltre che illogica, appare manifestamente contraria allo spirito dell'art. 2 del D.L. 189/2017, poiché:

i) equipara la professionalità del geologo e dell'ingegnere, purché si tratti di iscritti alla Sezione A dell'Albo professionale;

ii) non distingue, all'interno della categoria degli ingegneri, coloro che abbiano seguito percorsi di studi contenenti insegnamenti di geologia da tutti gli altri;

iii) non contiene alcuno strumento che consenta alla stazione appaltante di accertare l'effettiva aderenza degli studi seguiti dal professionista rispetto all'incarico da affidare.

Si chiede, pertanto, la dichiarazione di illegittimità della disposizione per eccesso di potere *sub specie* di difetto di istruttoria, illogicità, disparità di trattamento, violazione di legge per contrasto con l'art. 2, comma 1-*bis*, n. 2 del D.L. 189/2016.

5) **Violazione e/o falsa applicazione dei Decreti del Ministro dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca n. 270 del 22 ottobre 2004 e del 16 marzo 2007, dell'art. 3, comma 4, del D.P.R. 981/1982, degli artt. 42, comma 3 e 43, del D.P.R. 328/2001 – Eccesso di potere per manifesta illogicità ed irragionevolezza e per contraddittorietà intrinseca.**

Una seconda conferma normativa della sussistenza della competenza del geologo nella materia di cui trattasi e della correlata illegittimità dell'Ordinanza gravata è data dalla disciplina dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di geologo e per l'iscrizione al relativo Albo.

Con riguardo a tale profilo, che si pone in evidente continuità con il filone tracciato dal motivo che precede, relativo alle materie oggetto di formazione universitaria del geologo, si osserva che tutte le suddette materie, prettamente geologiche, sono altresì escluse dall'esame di abilitazione all'esercizio della professione di "ingegnere civile e ambientale" (unico settore che potrebbe, in linea teorica ed astratta, ma per i soli laureati in "Ingegneria per l'ambiente e per il territorio" ed in "Ingegneria della sicurezza e protezione civile, ambientale e del territorio" e in nessun caso concreto senza la compresenza necessaria ed ineludibile di un professionista geologo, aspirare agli affidamenti *de*

quibus), esame caratterizzato, oltreché da prove scritte e orali, da una "*prova pratica di progettazione nelle materie caratterizzanti la classe di laurea corrispondente al percorso formativo specifico*" (cfr. art. 47, comma 3, lett. d), D.P.R. n. 328/2001).

Evidente, pertanto, come una siffatta prova pratica "di progettazione" non abbia in concreto alcuna attinenza con le attività necessarie alla redazione degli studi di microzonazione di III livello che, come chiarito nella premessa in fatto, attiene in via esclusiva alla prodromica fase della pianificazione e, a tutto concedere, "*può fornire elementi di supporto alle valutazioni che il progettista responsabile degli interventi sui manufatti deve comunque fare sotto la sua esclusiva responsabilità, anche indipendentemente dai risultati della microzonazione di livello 3*" (così Premessa dell'Allegato 1 all'Ordinanza impugnata).

L'insanabile divaricazione tra oggetto della microzonazione di III livello come definito dalla stessa Ordinanza impugnata, da un lato, ed oggetto della prova pratica d'esame per l'abilitazione alla professione di ingegnere, dall'altro, rende palese il vizio di eccesso di potere nell'aver previsto il requisito dell'iscrizione alla Sezione A dell'Albo degli ingegneri, sotto l'ulteriore profilo della figura sintomatica della contraddittorietà intrinseca.

È sufficiente considerare, al contrario, le prove scritte, orali e pratica, richieste per l'abilitazione all'esercizio della professione di geologo, per avvedersi che tutte hanno ad oggetto materie pertinenti ed indispensabili per una corretta ed efficace microzonazione sismica, come risulta dalle seguenti disposizioni:

- art. 3 del D.P.R. 981/1982, che indica tra le materie obbligatorie sia per la prova scritta (comma 4) che per la prova orale (ult. comma): "*1) esplorazione geologica del sottosuolo*", "*3) geomorfologia applicata*", "*4) geologia delle costruzioni*";

- art. 42, comma 3, del D.P.R. 328/2001, che indica tra le prove "*a) una prova scritta concernente gli aspetti teorici delle seguenti materie:* [...] *geomorfologia, geologia applicata, geofisica applicata [...]; b) una seconda prova scritta concernente gli aspetti applicativi delle materie di cui alla lettera a); c) una prova orale nelle materie oggetto delle prove scritte* [...]; *d) una prova pratica, avente ad oggetto le materie di cui alla lettera a), nonché la geologia stratigrafica e sedimentologia, e la geologia strutturale, con particolare riguardo alla lettura, interpretazione ed elaborazione di carte e sezioni geologiche*".

Prevedere, pertanto, come requisito di affidamento delle attività di microzonazione sismica di III livello la "*laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri*", estende in maniera manifestamente illogica ed irrazionale il novero dei professionisti legittimati a presentare la relativa domanda, danneggiando l'unica categoria professionale – quella dei geologi – che per formazione universitaria, per abilitazione professionale e per esperienza è idonea ad effettuare gli studi di microzonazione sismica di III livello.

Nessun professionista diverso dal geologo potrà mai "improvvisare" la propria formazione e

competenza professionale in materie ed attività di esclusiva competenza geologica caratterizzanti in maniera assolutamente prevalente la microzonazione sismica di III livello, quali, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo: il rilevamento geologico, la redazione della cartogtafia, la sismostratografia dei terreni, la risposta sismica locale naturale.

Tali attività, tradizionalmente, vengono svolte da professionista geologo avente formazione universitaria e professionale *ad hoc*, nonché abilitato all'esercizio della professione a seguito di un esame di Stato con pertinente e coerente prova pratica; ciò che rende davvero inspiegabile – oltreché deleterio per un corretto ed efficace *iter* della ricostruzione post-sisma – che un provvedimento commissariale quale l'Ordinanza impugnata possa attribuirne *ex novo* la competenza a professionisti diversi dal geologo privi della necessaria formazione scientifica, abilitazione ed esperienza professionale.

Il professionista geologo, infatti, costituisce l'unica figura professionale che, in base alle sopra richiamate normative, risulta fornito delle specifiche e puntuali competenze professionali, di formazione scientifica e di abilitazione professionale per indagare il territorio (suolo e sottosuolo) attraverso le caratteristiche dei terreni, la successione stratigrafica locale, le caratteristiche geomorfologiche dell'area indagata.

Attribuire la delicata e prodromica attività di microzonazione di III livello ad altri professionisti che non hanno analoga e puntuale formazione scientifico-professionale, né abilitazione professionale, inficia alle fondamenta il percorso di ricostruzione post-sisma, integrando pertanto il vizio di eccesso di potere per manifesta illogicità ed irragionevolezza, atteso che una impropria/inaccurata mappatura del rischio sismico locale comporterebbe conseguenze tanto gravi quanto agevolmente intuibili su ogni successiva fase della ricostruzione (pianificazione urbanistica dell'emergenza, permessi di costruire; correlata attribuzione di finanziamenti pubblici).

Evidente, altresì, la contraddittorietà intrinseca ed illogicità/irrazionalità manifesta dell'Ordinanza *de qua* laddove, da un lato, correttamente richiede che il professionista abbia *"particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, che abbiano già elaborato analoghi studi di microzonazione"* (art. 4 comma 3) con *"specializzazione ed esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di microzonazione"* (art. 5, comma 1), *"comprovata esperienza di rilevamento geologico e (...) comprovata esperienza nelle elaborazioni dei dati acquisiti dall"utilizzo di strumentazione geofisica"* (art. 5, comma 2), indicando espressamente, tra quelle da affidare ai professionisti, numerose materie di competenza esclusiva geologica ("Raccolta ed elaborazione dei dati pregressi; Definizione del piano di indagini integrative; Rilievi geologico-tecnici di dettaglio; Interpretazione dei risultati delle indagini integrative; Carta delle indagini; Carta geologico-tecnica (CGT) corredata dalle sezioni; Realizzazione della Carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica (MOPS); Definizione del modello di sottosuolo finalizzato allo studio di MS di livello 3") e, dall'altro, estende alla categoria professionale degli ingegneri, Sezione A, che i suddetti requisiti di esperienza, curriculari e professionali non possono possedere, la possibilità di risultare affidatari esclusivi (geologi o ingegneri, come testualmente previsto dall'art. 5

comma 2: "*I professionisti affidatari degli incarichi devono possedere, oltre alla specializzazione ed alla esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di microzonazione come stabilito all'articolo 4, comma 3, la laurea magistrale in scienze geologiche o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale dei geologi, o al corrispondente organismo in caso di residenza in altro Stato membro dell'UE, o la laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri, o al corrispondente organismo in caso di residenza in altro Stato membro dell'UE*").

Palesemente illegittima per illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà, pertanto, la previsione di un affidamento esclusivo ad un ingegnere per le suddette attività a rilevanza geologica esclusiva.

6) **Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 della Legge 3 febbraio 1963, n. 112, recante "*Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo*", e 41 del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante "*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*". Eccesso di potere per irragionevolezza, irrazionalità, arbitrarietà, ingiustizia e illogicità manifesta e contraddittorietà nell'applicazione degli artt. 4 e 5 del D.L. 189/2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.**

Ulteriore conferma dell'esclusività di competenze del geologo nell'attività in oggetto, è riscontrabile nella epigrafata normativa che disciplina la professione del geologo.

Come più ampiamente rilevato nei motivi in diritto che precedono, l'oggetto delle scienze geologiche è costituito dagli studi del suolo e del sottosuolo, inteso nell'accezione più ampia di "*territorio*", nei suoi aspetti stratigrafici, strutturali, morfologici, idrogeologi, litotecnici e dinamico-evolutivi, che vengono, poi, applicati anche all'utilizzo che del "*territorio*" viene fatto nell'ambito della pianificazione urbanistico-ambientale e della progettazione delle opere di ingegneria civile.

Tra le attività caratterizzanti la professione del geologo si rinvengono, come individuate dall'art. 3 della Legge 3 febbraio 1963, n. 112: "*a) l'esecuzione di rilevamento e studi geologici anche attinenti al catasto minerario, fotogeologia, cartografia geologica; b) le rilevazioni e le consulenze geologiche che riguardano il suolo e il sottosuolo ai fini delle opere concernenti dighe, strade, gallerie, acquedotti, ponti canali, aeroporti, cimiteri, porti, ferrovie, edifici; c) indagini geologiche relative alla geomorfologia applicata come sistemazione dei versanti vallivi, frane valanghe sistemazioni costiere, erosioni del suolo;* [...]"

Si aggiunga che l'art. 41 del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, nel precisare le competenze del professionista *de quo*, statuisce che: "*Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella sezione A* [dell'albo professionale dell'ordine dei geologi, ndr], *ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, oltre alle attività indicate nel comma 2, in particolare le attività implicanti assunzioni di responsabilità di programmazione e di progettazione degli interventi geologici e di coordinamento tecnico-gestionale, nonché le competenze in materia di analisi, gestione, sintesi, ed elaborazione dei dati relativi alle seguenti attività, anche mediante l'uso di metodologie innovative o sperimentali: a)*

il rilevamento e la elaborazione di cartografie geologiche, tematiche, specialistiche e derivate, il telerilevamento, con particolare riferimento alle problematiche geologiche e ambientali, anche rappresentate a mezzo "Geographic Information System" (GIS); b) l'individuazione e la valutazione delle pericolosità geologiche e ambientali; l'analisi, prevenzione e mitigazione dei rischi geologici e ambientali con relativa redazione degli strumenti cartografici specifici, la programmazione e progettazione degli interventi geologici strutturali e non strutturali, compreso l'eventuale relativo coordinamento di strutture tecnico gestionali; c) le indagini geognostiche e l'esplorazione del sottosuolo anche con metodi geofisici; le indagini e consulenze geologiche ai fini della relazione geologica per le opere di ingegneria civile mediante la costruzione del modello geologico-tecnico; la programmazione e progettazione degli interventi geologici e la direzione dei lavori relativi, finalizzati alla redazione della relazione geologica; [...] *g) la geologia applicata alla pianificazione per la valutazione e per la riduzione dei rischi geoambientali compreso quello sismico, con le relative procedure di qualificazione e valutazione; l'analisi e la modellazione dei sistemi relativi ai processi geoambientali e la costruzione degli strumenti geologici per la pianificazione territoriale e urbanistica ambientale delle georisorse e le relative misure di salvaguardia, nonché per la tutela, la gestione e il recupero delle risorse ambientali; la gestione dei predetti strumenti di pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi geologici e il coordinamento di strutture tecnico-gestionali;* [...]".

Il quadro normativo sopra tracciato (che, naturalmente, non esaurisce l'insieme delle disposizioni afferenti la professione in questione) rimette, dunque, al geologo – stante la specifica preparazione scientifica, acquisita anche nel corso degli studi universitari ed a seguito del superamento dell'esame di stato (come meglio precisato *supra*), e le correlate competenze professionali – tutta quella attività di indagine e di rilevazione relativa al comportamento geologico e geomorfologico dell'immediato sottosuolo, con lo scopo di individuare eventuali effetti di sito a seguito di un sisma: gli studi di microzonazione, appunto.

Trattasi di attribuzione di competenza professionale di carattere esclusivo e non fungibile con altre conoscenze e discipline professionali, anche in considerazione del fatto che il mancato apporto tecnico-scientifico del geologo nel settore della progettazione in zona sismica e, in particolare, nella sismologia applicata alle costruzioni, oltre ad arrecare evidente pregiudizio alla categoria professionale, determina ben più gravi pregiudizi per la pubblica incolumità.

Ne deriva, pertanto, che eventuali provvedimenti di natura amministrativa, ove intervengano in materia, debbano conformarsi alle suddette statuizioni normative, configurandosi, in caso contrario, ipotesi di illegittimità destinate ad essere rimosse dall'ordinamento.

Nella fattispecie in esame, l'impugnata Ordinanza sembra, invece, non tener a mente quanto stabilito dalla normativa primaria e regolamentare vigente in tema di competenze professionali. E ciò, nonostante gli odierni ricorrenti – come evidenziato nella parte in fatto – avessero già portato all'attenzione del Commissario Straordinario del Governo (doc. 2) la necessità che l'allora emananda Ordinanza, nel disciplinare le competenze professionali richieste ai soggetti affidatari degli studi di microzonazione, tenesse adeguato conto delle peculiarità della materia e della specificità delle competenze richieste per la corretta redazione degli studi, come definite dalla

normativa vigente.

Valga il vero.

È ormai noto che l'Ordinanza al suo art. 5, commi 1 e 2, rispettivamente prevede:

- *"I professionisti affidatari degli incarichi devono possedere, oltre alla specializzazione ed alla esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di microzonazione come stabilito all'articolo 4, comma 3, [...] la laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri [...] In mancanza di tale iscrizione i professionisti possono attestare, nei modi e nelle forme di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco speciale come individuati nel citato articolo 34 e nelle ordinanze adottate ai sensi del comma 2 ed abbiano presentato domanda di iscrizione al medesimo elenco."* (comma 1);

- *"I professionisti affidatari devono dimostrare, come previsto dall'art. 83, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, attraverso la presentazione di un dettagliato curriculum: di avere comprovata esperienza di rilevamento geologico; di avere partecipato alla realizzazione di, e aver sottoscritto in quanto (co-) titolare dell'incarico, almeno uno studio di microzonazione sismica secondo gli "Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica" (IMCS 2008), specificando il Comune o i Comuni in cui lo studio è stato effettuato; di avere comprovata esperienza nell'utilizzo di strumentazione geofisica e nelle elaborazioni dei dati acquisiti; di avere comprovata esperienza in analisi numeriche di risposta sismica locale; di avere comprovata esperienza nell'utilizzo di sistemi informativi geografici, con particolare riferimento alla produzione di cartografia tecnica in ambiente GIS."* (comma 2).

Orbene, gli studi di microzonazione sismica prevedono la trattazione approfondita e di dettaglio degli aspetti geologici, la cui competenza è stata espressamente attribuita dai riportati artt. 3 della Legge 112/1963 e 41 del D.P.R. 328/2001 al geologo, risultando, così, sempre indispensabile la presenza di tale professionista all'atto di compimento di tali attività. Dunque, prevedere che gli stessi studi possano essere condotti autonomamente da un ingegnere, contrasta nettamente con quanto sancito dalle cogenti disposizioni in vigore, oltre che con quello che è l'interesse pubblico alla tutela ed all'integrità delle popolazione stanziate nei territori oggetto di studi, divenendo impossibile garantire un adeguato livello di affidabilità delle attività svolte.

In ragione di ciò, l'art. 5 dell'Ordinanza incorre anche in una patente contraddizione laddove, da un lato, al comma 1 individua i "*professionisti affidatari*" anche tra coloro i quali posseggono "*la laurea magistrale in ingegneria o titolo equipollente con iscrizione alla Sezione A dell'Ordine professionale degli ingegneri*" e, dall'altro, al successivo comma 2 richiede che gli stessi dimostrino comprovata esperienza "*di rilevamento geologico*" e di "*produzione di cartografia tecnica in ambiente GIS*". Ed invero, queste ultime rientrano nelle competenze esclusive del geologo, rispettivamente indicate all'art. 3, comma 1, lett. a), della L. 112/1963 e dall'art. 41, comma 1, lett. a), del D.P.R. 328/2001. Trattandosi di competenze che il professionista affidatario deve dimostrare di possedere, ci si chiede come sia possibile per un ingegnere fornire simile dimostrazione dal momento che – rientrando nell'esclusiva

sfera professionale del geologo – trattasi di attività estranee al suo *background* di studi e lavorativo. Si aggiunga che simile carenza non potrebbe essere supplita neppure tramite la dimostrazione dell'eventuale possesso delle ulteriori competenze indicate dall'art. 5, comma 2: trattandosi di requisiti concorrenti e non alternativi, essi devono necessariamente coesistere.

In definitiva, nella medesima Ordinanza non si considera affatto, come si dovrebbe, che le attività di rilevamento geologico e le restanti attività di natura prettamente geologica richieste necessariamente per l'effettuazione della microzonazione sismica di III livello rientrano per legge nella competenza esclusiva del geologo, in forza di uno specifico corso di studi.

Pertanto, la scelta di affidare simili attività in maniera indifferenziata a professionisti con formazione non adeguata, così come previsto dall'Ordinanza, appare, oltre che manifestamente illogica, arbitraria ed irragionevole, foriera di un imminente ed immanente pregiudizio del Consiglio Nazionale e degli Ordini Regionali ricorrenti, e, per quel che attiene la collettività e la stessa pubblica amministrazione, anche contraria all'interesse pubblico in generale ed, in particolare, alla tutela della pubblica incolumità e sicurezza. Trattasi, infatti, di difetto di acquisizione della punta più avanzata delle procedure di protezione sismica, ma soprattutto della via scientificamente ottimale per conciliare sicurezza e contenimento dei costi.

Ma ancor più manifesta appare l'illogicità della scelta ove si consideri che è lo stesso art. 5, comma 1, dell'Ordinanza *de qua* a sottolineare l'importanza della specializzazione ed esperienza maturata nella elaborazione di analoghi studi di microzonazione. Importanza sottolineata anche dal precedente art. 4, comma 3, a mente del quale: "*I Comuni, per la realizzazione degli studi di microzonazione, si avvalgono di professionisti iscritti agli albi degli ordini o dei collegi professionali, di particolare e comprovata esperienza in materia di prevenzione sismica, che abbiano già elaborato analoghi studi di microzonazione* [...]" (cfr. anche motivo *sub* 5).

Il Commissario Straordinario ha, invece, indebitamente ritenuto di affidare agli ingegneri lo svolgimento dell'attività di microzonizzazione sismica, di competenza del geologo, considerando prescindibile l'apporto di quest'ultimo. Sul punto, si richiama la tesi esposta dallo stesso T.A.R. adito con il presente ricorso (Sez. I, sentenza 13 dicembre 2011, n. 5786), che, in materia di indagini presupposte alle costruzioni e/o alle infrastrutture, ha riconosciuto legittimi esclusivamente gli atti amministrativi che prevedono l'essenziale presenza di un geologo e, solo quando lo richieda la specificità del singolo intervento, quella complementare di un ingegnere.

A tal proposito si ricorda che la riserva di competenza professionale a favore del geologo stabilita dalle disposizioni di legge è fondata proprio sulle caratteristiche dell'attività di studio ed elaborazione da svolgere e sull'esigenza di garantire un elevato grado di specializzazione e competenza certamente non possedute da qualunque laureato in ingegneria iscritto alla sezione A dell'albo (cfr. motivo *sub* 4).

Ma non basta!

L'illegittimità di quanto previsto nella disposizione in commento è vieppiù radicata laddove si considera che il suddetto palese conflitto con la normativa in tema di competenze professionali non è giustificato neppure da una norma di rango primario che "legittimi" l'Ordinanza a compiere simile deroga.

Si richiama, a riguardo, quanto già rilevato nel motivo *sub* 3 che precede, in relazione al vizio di eccesso di potere inficiante l'art. 5, comma 1, (laddove prevede il possesso di una laurea in scienze geologiche, ingegneria o titolo equipollente, con contestuale iscrizione all'albo professionale) dell'Ordinanza, ribadendo che vengono attribuite illegittimamente a determinati professionisti specifiche competenze mediante un atto di natura ordinatoria ed in mancanza di una norma di rango primario che legittimi tale previsione.

Ulteriore profilo di illegittimità della contestata Ordinanza n. 24/2017 è rinvenibile nel suo art. 5, comma 3, che prescrive: "*Oltre ai professionisti di cui al comma 2, possono essere affidatari della realizzazione degli studi di microzonazione anche associazioni di professionisti, raggruppamenti temporanei di imprese, società di ingegneria o geologia, studi associati che prevedano la presenza al loro interno di tecnici in possesso dei requisiti di esperienza e competenza di cui al comma 1 e 2, in possesso di laurea magistrale in scienze geologiche o in ingegneria o titoli equipollenti ed iscritti nelle sezioni A dei rispettivi ordini professionali. In tal caso anche le associazioni, i raggruppamenti temporanei, le società di ingegneria e geologia e gli studi associati devono essere iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 34 del decreto legge n. 189 del 2016 ovvero, in mancanza, attestare il possesso dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco speciale come già previsto al precedente comma 1 e di aver presentato domanda di iscrizione al medesimo elenco*".

Nel riportato comma, dunque, è prevista la possibilità che gli studi di microzonizzazione vengano affidati anche a raggruppamenti temporanei di imprese, omettendo di considerare – ancora una volta – che il complesso di tali attività implichi necessariamente l'opera professionale del geologo, quale presupposto infungibile (cfr. T.A.R. Umbria, sentenza n. 643 del 19 agosto 2002).

In particolare, tale assunto contrasta con la normativa vigente, anche nella misura in cui i detti studi non possono essere svolti in forma di impresa, ma devono essere affidati al singolo professionista geologo.

Infine, ulteriore elemento contrastante con la materia di competenza esclusiva del geologo è la previsione all'art. 4, comma 1, dell'Ordinanza *de qua* – "[...] *i Comuni sono organizzati in tre gruppi di seguito indicati: a) Comuni che devono affidare l'incarico per la redazione dello studio di microzonazione sismica (MS) di I e III livello;* [...]" – laddove estende, in aggiunta agli studi di microzonazione sismica di III livello, le modalità di affidamento anche agli studi di microzonazione sismica di I livello e prevede che ai medesimi "professionisti" di cui al successivo articolo 5 – e, dunque, anche agli ingegneri – possano essere affidati tali studi, unitamente a quelli di III livello.

I vizi sopra riportati sono aggravati dalla carenza di ogni motivazione sulla scelta discrezionale effettuata dal Commissario Straordinario in sede di adozione dell'impugnata Ordinanza.

In conclusione, l'Ordinanza n. 24/2017 risulta inficiata dai palesi vizi sopra riportati e, pertanto, va dichiarata illegittima per lesione delle competenze professionali riconosciute ai geologi dalla normativa nazionale di rango superiore, nonché eccesso di potere per aver ultra-normato rispetto al D.L. 189/2016.

7) **Istanza cautelare.**

Il *fumus boni iuris* emerge dalle circostanze di fatto e di diritto poste a sostegno del ricorso.

Infatti, l'impugnata Ordinanza deve considerarsi affetta da eccesso di potere e violazione di legge, in quanto ha, con tutta evidenza, omesso di considerare come necessaria ed obbligatoria, oltre che prevalente, l'attività del geologo, concernente la ricostruzione dei caratteri stratigrafici, litologici, idrogeologici e, più in generale, di pericolosità geologica del terreno. Tali attività devono ritenersi inderogabili ed imprescindibili, a meno di non volere espletare uno studio di microzonazione tecnicamente insufficiente e parziale e privo di completa attendibilità scientifica, perché riferita alla sola struttura e, quindi, priva degli elementi necessari per verificare l'effettiva stabilità della struttura stessa in interazione con la consistenza geologica del sito in zona sismica. È patente, dunque, l'illogicità ed irrazionalità dell'esclusione della professionalità geologica in un settore, quale quello delle verifiche sismiche, ove tale professionalità ha precipue, specifiche ed esclusive competenze. È altresì evidente lo sviamento dall'interesse pubblico per aver omesso tale competenza professionale in un settore, ripetesi, ove la stessa risulta non surrogabile ed inderogabile, con ciò privando i Comuni destinatari della stessa, e più in generale la comunità, di accertamenti tecnico-scientifici disciplinarmente e professionalmente completi in relazione alla progettazione delle opere.

Il *periculum in mora* è *in re ipsa*, stante il pregiudizio grave ed irreparabile derivante dagli effetti prodotti dall'espletamento delle attività di studi di microzonazione da parte di professionisti non competenti in materia; effetti che inciderebbero direttamente sulla sfera di attività dei professionisti rappresentati dai ricorrenti e comporterebbero, inoltre, pericolo di danno in capo all'intera collettività.

Infatti, dalle fattispecie di illegittimità sopra evidenziate possono derivare pregiudizi e danni per la pubblica incolumità, atteso che la successiva attività di progettazione, in zone a così elevato grado di sismicità, verrà espletata priva di fondamentali accertamenti tecnici di carattere geologico, però, indefettibili ai fini della sicurezza.

La sospensione cautelare dell'impugnata Ordinanza consentirebbe, dunque, alla categoria professionale ricorrente di non subire gli immediati ed irreversibili pregiudizi sopra illustrati derivanti dal provvedimento illegittimamente emesso, peraltro, in violazione di plurime norme di legge, nonché viziato sotto diversi profili da eccesso di potere.

Nel contempo, anche l'intera collettività non subirebbe effetti pregiudizievoli e possibili danni dall'applicazione della nuova normativa tecnica. L'immediatezza del pregiudizio subito dai geologi è,

del resto, direttamente correlata all'immediatezza degli effetti giuridici dell'Ordinanza n. 24/2017 (ciò che rende necessaria l'istanza di misure cautelari provvisorie *ex* art. 56 CPA: cfr. *infra* par. successivo).

Per contro: *i)* i resistenti potrebbero doversi accollare gli oneri amministrativi ed economici derivanti da un duplice affidamento qualora quello effettuato in attuazione dell'Ordinanza dovesse essere dichiarato illegittimo in fase di merito; *ii)* i controinteressati, allo stato, non risultano abilitati allo svolgimento delle attività oggetto dell'Ordinanza. In altre parole, la sospensione dei provvedimenti impugnati non farebbe che prorogare per breve tempo la situazione attuale ed eviterebbe di creare aspettative e posizioni di fatto, su cui sarebbe, inevitabilmente, impossibile o, comunque, più difficile incidere con la decisione definitiva.

8) Istanza di misura cautelare provvisoria *ex* art. 56 del D.Lgs. 104/2010.

Le procedure di affidamento per la microzonazione sismica di III livello a professionisti esterni da parte dei Comuni colpiti dagli eventi sismici risultano già in fase molto avanzata, atteso che l'Ordinanza n. 24/2017 prevede all'art. 7 comma 1 che "*i Comuni affidano gli studi di microzonazione ai soggetti di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 5 entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente ordinanza*" (ovvero sessanta in caso di valore dell'affidamento pari o superiore ad € 40.000,00); ciò che impone di richiedere l'adozione di idonea misura cautelare provvisoria presidenziale *ex* art. 56, D.Lgs. 104/2010.

Rinviando integralmente alle suesposte circostanze di fatto ed ai motivi di impugnazione per i requisiti del *fumus boni iuris*, nonché alle considerazioni tutte già esposte al motivo 7, i requisiti della "*estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio*" (art. 56, comma 1, CPA) risultano nel caso di specie palesemente integrati per le seguenti ragioni:

- un eventuale accoglimento della domanda cautelare collegiale alla prima camera di consiglio utile successiva al deposito del ricorso, risulterebbe concretamente inidoneo a garantire la tutela piena ed effettiva degli interessi legittimi dei ricorrenti, poiché la pronunzia cautelare collegiale giungerebbe a procedure comunali di affidamento già effettuate e/o pressoché concluse;

- ciò è dimostrato, altresì, dalla natura perentoria del termine *ex* art. 7 dell'Ordinanza n. 24/2017, il cui infruttuoso decorso risulta espressamente sanzionato con il potere sostitutivo da parte dei Presidenti delle Regioni – Vice Commissari, che "*si sostituiscono ai Comuni inadempienti e nei quindici giorni successivi provvedono all'affidamento degli incarichi*";

- la tutela risarcitoria, nel caso di specie, risulterebbe meramente residuale e non satisfattiva degli interessi dei ricorrenti, atteso che si verte in materia di competenze professionali e l'eventuale risarcimento, all'evidenza, non potrebbe equivalere in alcun modo al rispetto dei suesposti principi fondamentali e generali della materia, né tanto meno allo svolgimento di una corretta ed efficace microzonazione di III livello nei Comuni colpiti dal sisma, con conseguente pericolo di

danno anche per l'intera collettività.

È appena il caso di osservare che dalla decisione sulla domanda cautelare provvisoria non possono derivare effetti irreversibili per le parti e/o per i terzi, in quanto:

a) la misura cautelare provvisoria presidenziale richiesta non lede la situazione giuridica soggettiva di alcun controinteressato, atteso che i professionisti ingegneri – nel quadro normativo vigente sino alla data di entrata in vigore dell'Ordinanza n. 24/2017 – non avrebbero potuto neppure presentare domanda per analoghi affidamenti, che presuppongono prevalenti ed esclusive competenze geologiche;

b) parimenti, un eventuale mero "*remand* conformativo" al Commissario Straordinario restituirebbe alla P.A. l'esercizio del potere amministrativo affinché lo eserciti legittimamente e nel rispetto della legalità violata.

* * *

Premesso quanto sopra, in fatto ed in diritto, il Consiglio Nazionale dei Geologi, l'Ordine dei Geologi della Regione Abruzzo, l'Ordine dei Geologi della Regione Lazio, l'Ordine dei Geologi della Regione Marche e l'Ordine dei Geologi della Regione Umbria, ciascuno in persona del proprio Presidente e legale rappresentante *p.t.*, come sopra rappresentati, difesi e domiciliati,

ricorrono

all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale adito affinché, in accoglimento del presente ricorso, *contrariis reiectis*, voglia:

- *in via cautelare monocratica:*

  l'Ecc.mo Presidente del TAR Lazio adito, ai sensi dell'art. 56, D.Lgs. 104/2010, adottare idonea misura cautelare provvisoria con efficacia sino alla camera di consiglio per la discussione della richiesta di misure cautelari collegiali *ex* art 55, D.Lgs. 104/2010

- *in via cautelare collegiale:*

  sospendere gli atti impugnati, sentiti i sottoscritti procuratori in camera di consiglio;

- *nel merito:*

  accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare nullo o, comunque, annullare il provvedimento impugnato, unitamente agli atti ad esso connessi, presupposti e conseguenti, per tutti i motivi sopra esposti o per alcuni tra essi.

In ogni caso con vittoria di spese, diritti ed onorari.

Con riserva di motivi aggiunti.

Si offrono in comunicazione, in copia, i documenti indicati in narrativa ed elencati in separato indice.

Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che si tratta di controversia rientrante nella lett. e), comma 6-bis, dell'art. 13 del D.P.R. 115/2002, pertanto sarà versato il contributo pari ad Euro 650,00.

Roma, 13 giugno 2017

Avv. Otello Emanuele



Avv. Enrico Menichetti

Avv. Maurizio Miranda

Avv. Veronica Navarra