



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello N. 5373/03 proposto dalla Federazione nazionale degli ordini dei veterinari italiani (F.N.O.V.I.), rappresentata e difesa dall' avvocato Paolo De Camelis, elettivamente domiciliata presso lo stesso in Roma, via Azuni n. 9:

contro

Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica, n.c.;

Ministero della giustizia, n.c.;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, n.c.;

e nei confronti di

Consiglio dell'Ordine nazionale dei dottori agronomi e forestali, rappresentato e difeso dall'avv. Eugenio Picozza, presso lo stesso elettivamente domiciliato in Roma, via della Quattro fontane n. 16;

Dina Porazzini rappresentata e difesa dall'Avv. Eugenio Picozza e domiciliata in Roma, Via Quattro Fontane 16 presso Eugenio Picozza;

Mazzeo Massimo, n.c.;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sez. I, n. 1845 del 2003;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l' atto di costituzione in giudizio del Consiglio

dell'Ordine nazionale degli agronomi e forestali;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 28 ottobre 2004 il Consigliere Anna Leoni; uditi l'Avvocato De Camelis e l'Avv. Resta su delega dell'Avv. Picozza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

1. La Federazione nazionale degli ordini dei veterinari italiani (F.N.O.V.I.) impugnava in parte qua avanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio il D.P.R. n. 328/2001 che, in attuazione degli artt. 1, comma 8 della L.n. 4/1999 (modificata dall'art. 67, comma 4, della L. n. 370/99) aveva previsto che con uno o più regolamenti fosse integrata e modificata la disciplina degli ordinamenti professionali, per cui è previsto l'obbligo dell'esame di Stato, allo scopo di accogliere con l'istituzione di nuove sezioni i laureati di I livello.

In particolare, si censurava l'istituzione della categoria di zoonomo nell'ambito degli agronomi.

2. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. I, con sentenza n. 1845/03 respingeva il ricorso, ritenendo che la regola di carattere generale prevista dall'art. 1, comma 2, del regolamento("Le norme contenute nel presente regolamento non modificano l'ambito stabilito dalla normativa vigente in ordine alle attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione") fungesse da chiave

interpretativa di tutte le norme particolari contenute nel provvedimento.

Riteneva, altresì, che la censura di eccesso di delega fosse infondata, non essendosi individuata una nuova professione, ma solo una subcategoria nell'ambito della professione dei dottori agronomi e forestali, secondo i nuovi titoli derivanti dalla riforma universitaria.

3. La F.N.O.V.I. appellava la indicata sentenza, deducendo i seguenti motivi:

3.1. Omessa pronuncia e violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato ex art. 112 c.p.c.-
Violazione della normativa sulla partecipazione degli organi direttivi degli enti professionali alla formazione dell'impugnato Regolamento- Eccesso di potere.

La sentenza del T.A.R. non si sarebbe pronunciata sul II motivo di ricorso, caratterizzato dalla lett.B), relativo alla mancata partecipazione della F.N.O.V.I. al procedimento formativo del Regolamento (art.1, comma 18, della L.n. 4/1999). Di ciò renderebbe atto la nota 4/11/2002 del Ministero della pubblica istruzione resa in esecuzione della sentenza interlocutoria n. 7449/02.

Il Regolamento, inoltre, non avrebbe tenuto conto del parere n. 118/2001 della Sezione normativa del Consiglio di Stato, che invitava l'Amministrazione a rivedere la posizione di zoonomo.

3.2. Illegittimità, per eccesso di delega e violazione delle norme sullo status dei veterinari, dell'art. 10, comma 3 lett.D) e comma 4, lett.b), nonché dell'art. 11, lett.b), e), f) e g)

del D.P.R. n. 328/2001- Difetto di istruttoria- Motivazione omessa, erronea ed incongrua.

Viene, sostanzialmente, riproposto il motivo già contenuto nel ricorso di I grado sub A) e respinto dal T.A.R., deducendosi l'erroneità della sentenza e richiamandosi il parere del Consiglio di Stato.

4. Si costituiva in giudizio l'Ordine degli agronomi, eccependo:

- che la sentenza, allorquando parla di unico motivo di ricorso, deve intendersi come escludere altro valido motivo di ricorso;

- che il motivo attinente alla mancata partecipazione della F.N.O.V.I. è inammissibile perché proposto per la prima volta in appello;

- che comunque la F.N.O.V.I. ha partecipato alla fase consultiva, per sua stessa ammissione.

inoltre, visto che la riforma degli ordini professionali in nessun modo incide sui veterinari, le eventuali osservazioni di segno contrario non avrebbero potuto condurre a determinazioni diverse;

la stessa Conferenza dei Presidi delle facoltà di veterinaria aveva concordato sulla creazione della figura dello zoonomo come unico sbocco possibile per i laureati in Scienze e tecnologie zootecniche e delle produzioni animali;

- che il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio, ma non vincolante e che, comunque, l'Amministrazione vi ha ottemperato attraverso l'introduzione della clausola generale.

5. La F.N.O.V.I. ha depositato memoria difensiva.

6. L'appello è stato inserito nei ruoli d'udienza del 28/10/04 e trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. La questione sottoposta all'attenzione del Collegio verte essenzialmente sulla legittimità della introduzione, nell'ordinamento della professione di dottore agronomo, del nuovo titolo accademico di zoonomo, ad opera del D.P.R. n. 328 del 2001.

2. Al riguardo giova ricordare come l'art. 1, comma 18, della L. 14 gennaio 1999 n. 4, come modificata dall'art. 6, comma 4 della l. 19 ottobre 1999 n. 370, avesse previsto l'emanazione, su proposta del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministero della Giustizia, di uno o più regolamenti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della L. n. 400/88, che, con riferimento alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevedeva l'obbligo dell'esame di Stato, modificassero ed integrassero la disciplina del relativo ordinamento dei connessi albi, ordini o collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove.

Il potere regolamentare attribuito dalla citata disposizione era finalizzato ad una modifica della normativa vigente in materia di ordini professionali e dei relativi esami di Stato, che tenesse conto dei titoli istituiti in applicazione dell'art. 17, comma 95, della L.15 maggio 1997 n. 127 e successive modificazioni.

A sua volta, l'art. 17 citato aveva attribuito autonomia didattica alle Università, prevedendo che l'ordinamento degli studi dei corsi universitari fosse disciplinato dagli atenei nel

rispetto dei principi generali definiti con uno o più decreti del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica. In attuazione di tale disposizione il decreto n. 509/99 "Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei" definiva l'architettura dei nuovi corsi di laurea articolati su due livelli.

Con i successivi decreti ministeriali 4 agosto 2000 e 28 novembre 2000 venivano individuate, rispettivamente, le classi di laurea e le classi di laurea specialistica e ne venivano definiti obiettivi formativi e crediti formativi relativi.

Con il Regolamento di cui al D.P.R. n. 328/01 si provvedeva, poi, ad adeguare alla nuova architettura dell'ordinamento degli studi universitari lo sbocco professionale rappresentato dall'iscrizione agli albi delle professioni regolamentate, prevedendo quali requisiti per l'accesso all'esame di Stato, previsto dalla normativa vigente per ciascuna professione, i nuovi titoli di studio.

Per quel che interessa la professione di dottore agronomo e dottore forestale, di cui è causa, il Regolamento procedeva ad alcune innovazioni in considerazione dei percorsi formativi specifici delle classi di laurea che consentono l'accesso all'albo professionale. In particolare individuava due nuove figure professionali, con competenze ricavate da quelle attribuite dalla legislazione vigente ai dottori agronomi e ai dottori forestali, caratterizzati da una accentuata specializzazione in due campi di notevole sviluppo tecnologico, quali quello della zoonomia e quello delle biotecnologie agrarie.

Il regolamento, quindi, prevedeva la ripartizione dell'albo in due sezioni A) e B) rispettivamente per i possessori di laurea specialistica e di laurea, per gli iscritti alla sezione A) il titolo professionale di dottore agronomo e dottore forestale, mentre nell'ambito della sezione B) individuava tre distinti settori: agronomo e forestale, zoonomo, biotecnologico agrario, con l'attribuzione dei relativi specifici titoli professionali e con ripartizione delle attività professionali precedentemente attribuite ai dottori agronomi e dottori forestali tra gli iscritti a ciascuna sezione e, nell'ambito della sezione B), a ciascun settore.

Sullo schema di Regolamento si era espresso, come previsto, il Consiglio di Stato- Sezione consultiva per gli atti normativi, con parere espresso nell'Adunanza del 21 maggio 2001, che, nella parte finale, per quanto qui interessa, così argomentava: "... deve osservarsi ancora che con lo schema in esame sembrerebbe che l'Amministrazione abbia introdotto nuove professioni, rispetto a quelle esistenti. Va, in proposito, precisato che la finalità del regolamento è quella di collegare i nuovi titoli accademici (una volta unici per tutte le Università) con l'ordinamento delle professioni vigenti che, allo stato, è tuttora quello precedente alla riforma universitaria e che, a tal fine, non sembra violare la norma di delega la suddivisione, in sezioni e settori degli ordini preesistenti, attribuendo- onde evitare confusioni- denominazioni diverse ai singoli settori, in attesa di una riforma anche della materia degli ordini professionali.

In ogni caso si invita l'Amministrazione a rivedere accuratamente la indicazione delle competenze attribuite nel

testo, dato che, in alcuni casi- ad esempio, per quanto riguarda la professione di zoonomo- appare evidente che agli iscritti a tale albo sono state attribuite competenze che, *ictu oculi*, sembrano piuttosto appartenere ai veterinari”.

3. Con il primo motivo di appello la Federazione nazionale degli ordini dei veterinari italiani ha denunciato, nella sentenza impugnata, l’omessa pronuncia da parte del T.A.R. sul secondo motivo di ricorso proposto in I grado, relativo alla mancata partecipazione della Federazione al procedimento formativo del Regolamento (art. 1, co.18. L.n. 4/99) ed, altresì, la mancata considerazione del parere n. 118/2001 della Sezione consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato, i cui contenuti sono stati precedentemente illustrati.

Il Consiglio dell’Ordine nazionale dei dottori agronomi e forestali, nel costituirsi in giudizio per fronteggiare l’appello proposto, ha contestato che la sentenza non si sia pronunciata sul motivo indicato ed ha eccepito la inammissibilità del profilo attinente alla mancata partecipazione della F.N.O.V.I. al procedimento, perché proposto per la prima volta in appello ed in quanto la Federazione avrebbe, comunque, per sua stessa ammissione partecipato alla consultazione.

Quanto alla mancata considerazione del parere della Sezione consultiva sugli atti normativi, premessa la non vincolatività dello stesso, ha eccepito che l’Amministrazione lo avrebbe comunque osservato attraverso la clausola di carattere generale.

Ritiene al riguardo il Collegio che le eccezioni non siano condivisibili e che il motivo di appello sia fondato, in quanto:

- 1) la F.N.O.V.I. aveva, nel ricorso originario, esplicitamente lamentato il suo mancato coinvolgimento nel procedimento formativo di cui si discute, alla lett.B) delle “Considerazioni in diritto”;
- 2) la sentenza impugnata non reca argomentazioni in ordine alla mancata partecipazione della F.N.O.V.I., né tale motivo può ritenersi assorbito dal restante corpo della sentenza, sicchè la censura può ben essere vista nel merito nella presente fase di giudizio(cfr. Cons. St., IV Sez., n. 4835/04);
- 3) la documentazione versata in atti, anche a seguito della istruttoria esperita con decisione n. 7449/02, non consente di accertare l'avvenuta formale partecipazione della F.N.O.V.I. al procedimento formativo del Regolamento de quo, nelle sue diverse fasi, al contrario di quanto previsto dall'art. 1, comma 18, della L.n. 4/1999, secondo cui “Con uno o più regolamenti adottati, a norma dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988 n. 400, su proposta del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, *sentiti gli organi direttivi degli ordini professionali*, con esclusivo riferimento alle attività professionali per il cui esercizio la normativa vigente già prevede l'obbligo del superamento di un esame di Stato, è modificata ed integrata la disciplina del relativo ordinamento, dei connessi albi, ordini o collegi, nonché dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove, in conformità ai seguenti criteri direttivi... omissis”; né possono sopperire al vizio procedurale le

eventuali iniziative assunte dalla Federazione *motu proprio* per poter interloquire nel procedimento in questione, quali quella di cui alla nota del 5 maggio 2001 indirizzata al Consiglio di Stato;

- 4) Quanto, poi, alla mancata considerazione del parere reso dalla Sezione consultiva sugli atti normativi, la lettura integrale del parere, della relativa Relazione illustrativa e dello schema di Regolamento rendono ragione delle censure della Federazione appellante: invero, lo schema di regolamento attuativo, quale sottoposto al preventivo esame del Consiglio di Stato, recava, all'art. 10, comma 3, la specificazione che "Formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti alla sezione B, settore zoonomo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art.1 comma 2, restando immutate le riserve e attribuzioni già stabilite dalla vigente normativa, le seguenti attività: ..omissis"; su tale testo era intervenuto il parere del Consiglio di Stato, con le osservazioni soprariportate, ma il testo definitivo del Regolamento evidenzia, nella formulazione adottata per l'art.11, perplessità analoghe a quello originariamente proposto, eccezion fatta per talune parziali riformulazioni della descrizione delle attività svolte dallo zoonomo e non superabili, come ha eccepito il Consiglio dell'Ordine nazionale dei dottori agronomi e forestali, attraverso la previsione della clausola generale di salvaguardia dell'ambito stabilito dalla normativa vigente in ordine alle attività attribuite o riservate, in via esclusiva o meno, a ciascuna professione.

Sicchè non può ritenersi realizzata quella accurata revisione della indicazione delle competenze attribuite nel testo del Regolamento allo zoonomo per evitare l'attribuzione allo stesso di competenze appartenenti ai veterinari, richiesta nel parere della Sezione consultiva, revisione che, in ogni caso, avrebbe richiesto il coinvolgimento degli organi direttivi dell'ordine professionale dei veterinari, circostanza che nella fattispecie, non risulta essersi verificata.

4. Le riportate considerazioni portano a concludere per l'accoglimento dell'appello e, in riforma della sentenza impugnata, per l'accoglimento del ricorso di I grado.

Le spese di lite tra le parti costituite possono essere compensate con riferimento ad entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione IV- accoglie il ricorso in appello indicato in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso proposto in I grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma, il 28 ottobre 2004 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Gaetano TROTTA	- Presidente
Filippo PATRONI GRIFFI	- Consigliere
Anna LEONI	- Consigliere, est.

Nicola RUSSO - Consigliere

Sandro AURELI - Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Anna Leoni

Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

22 marzo 2005

(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente

Antonio Serrao