

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DEL LAZIO

RICORRONO

il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, (C.F. 97063070581), in persona del suo Presidente *pro tempore*, dott. Roberto Orlandi (C.F. RLNRRT59R25D704B), che ricorre anche in proprio, elettivamente domiciliato in Roma, Via Giovanni Pierluigi da Palestrina n.19 presso lo studio degli Avv.ti Prof. Marco Prosperetti (C.F. PSMRRC41S24E256M) e Domenico Tomassetti (C.F. TMSDNC66R20H501L), che lo rappresentano e difendono per delega a margine del presente atto, dichiarando di voler ricevere ogni comunicazione anche alla seguente mail (domenicotomassetti@ordineavvocatiroma.org) ed al n. di fax 06/3220397

c o n t r o

- la *Presidenza della Repubblica*, in persona del Presidente della Repubblica *pro tempore*;

- la *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*;

- il *Ministero della Giustizia*, in persona del Ministro *pro tempore*;

per ottenere, **previa sospensione dell'esecuzione**, la declaratoria di nullità e/o l'annullamento e/o la disapplicazione, *in parte qua* (artt. 6, 7 e 8), del D.P.R. n.137 del 7.8.2012 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana in data 14.8.2012, Regolamento recante la "*riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art.3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n.138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148*"; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, ove necessario, il parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva Atti Normativi n.3169/2012 del 10.7.2012; il parere della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 26.7.2012; il parere della Commissione Giustizia del Senato del 27.7.2012; etc.

F A T T O

1.- Premessa sulla legittimazione del Collegio ricorrente

Ai sensi dell'art.4 della legge professionale degli Agrotecnici n.251/1986, i Collegi Provinciali degli agrotecnici, **organi rappresentativi a livello locale della categoria**, costituiscono un solo Collegio Nazionale retto da un Consiglio ed avente personalità giuridica di diritto pubblico, con sede in Roma presso il Ministero della Giustizia.

Il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati è, dunque, l'**“ente esponenziale” della categoria professionale degli Agrotecnici** ed è titolare della legittimazione a difenderne i diritti e gli interessi.

E', quindi, evidente l'interesse attuale e concreto del Collegio ricorrente ad impugnare il D.P.R. n.137/2012 che introduce, con il meccanismo della delegificazione, disposizioni normative in materia di professioni immediatamente lesive della categoria professionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, andando ad incidere con effetto immediato, ma con modalità illegittime, su aspetti salienti della professione, come la formazione obbligatoria, la gestione del tirocinio professionale ovvero dei procedimenti disciplinari

2.- Il quadro normativo

2.1.- Il Regolamento impugnato è un esempio di tecnica normativa c.d. di delegificazione, con il quale il Governo, autorizzato da una norma di rango primario (*rectius* di legge), detta disposizioni normative che, sebbene di rango secondario, sono atte, nei limiti posti dai principi dettati dalla legge autorizzante, a derogare ovvero abrogare le disposizioni aventi forza di legge vigenti in una determinata materia dell'ordinamento, che non sia coperta da riserva di legge assoluta ovvero che sia di competenza legislativa regionale di tipo esclusivo ovvero concorrente (ponendosi in tale ultimo caso l'ipotesi di una lesione delle prerogative, anche regolamentari, proprie delle Regioni).

Nel caso di specie il D.P.R. n.137/2012, un regolamento governativo autorizzato alla delegificazione in un momento storico di grave crisi

economica anche sotto il profilo dell'occupazione e della gestione dei mercati, ha dettato la nuova disciplina nella materia delle libere professioni, andando ad abrogare e/o comunque derogare a tutte le disposizioni normative con esso incompatibili.

2.2.- Prima di entrare nel merito delle ragioni del presente ricorso – perché il regolamento impugnato ha ridisegnato la materia de qua con delle disposizioni viziate da violazione di legge (per contrasto con la legge di delega) ed eccesso di potere (per evidenti illogicità, contraddittorietà, irragionevolezza e, in ogni caso, difetto di motivazione) – è opportuno ricostruire innanzitutto il quadro normativo che ha condotto all'adozione del D.P.R. n.137/2012.

Va rilevato che l'intervento normativo di riforma degli ordinamenti professionali trova fondamento in un contesto di legislazione primaria modificatosi in un breve arco temporale, nell'ambito del quale si sono succedute le seguenti disposizioni:

- l'articolo 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", norma con la quale sono stati fissati principi ai quali devono necessariamente conformarsi tutte le professioni regolamentate;
- l'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012)", che, in materia di *'Riforma degli ordini professionali e società tra professionisti'*, ha modificato l'articolo 3, comma 5, alinea, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, introducendo lo strumento normativo attraverso il quale effettuare la riforma degli ordinamenti professionali, individuato nel regolamento di delegificazione di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; è stato altresì previsto, dalla stessa

- disposizione, che le norme vigenti sugli ordinamenti siano abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento governativo;
- l'articolo 33 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", con cui sono stati regolati (introducendo un comma *5-bis*, di seguito al comma 5 dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138) i tempi di attuazione della normativa secondaria di delegificazione, stabilendo che le leggi professionali sarebbero state abrogate 'in ogni caso' dalla data del 13 agosto 2012, ovvero, solo se anteriore, dalla data di adozione del regolamento; con la stessa norma l'effetto abrogante è stato limitato alle sole disposizioni in contrasto con i principi formulati dall'articolo 3, comma 5, lettere da a) a g) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, che li aveva introdotti; ed infine si è previsto che il Governo raccolga, entro il 31.12.2012, in un testo unico da emanare ai sensi dell'articolo 17-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400, le disposizioni da considerarsi in vigore a seguito dell'avvenuta riforma (è stato così introdotto il comma *5-ter*, di seguito al comma *5-bis* dell'articolo 3 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138);
 - l'articolo 9 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", con il quale è stato integralmente abrogato il sistema delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico; sono state stabilite le modalità di pattuizione del compenso per le prestazioni professionali e fissati obblighi informativi in favore del cliente, con la previsione di un preventivo di massima; è stata prevista in diciotto mesi la durata massima del tirocinio per l'accesso alle professioni e stabilita la possibilità che i primi sei mesi di tirocinio possano essere svolti in concomitanza con

il corso di studio per il conseguimento della laurea; è stato modificato l'articolo 3, comma 5, nelle parti incompatibili con le nuove disposizioni immediatamente precettive.

2.3.- Individuata nei regolamenti di delegificazione la modalità normativa attraverso cui provvedere alla voluta *liberalizzazione* delle professioni, i principi cui conformare l'attività normativa secondaria, a seguito delle modificazioni nel tempo succedutesi e per effetto della rilegificazione di alcune materie, sono i seguenti:

a) *l'accesso alla professione* deve essere libero e fondato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista; il numero chiuso, su base territoriale, è consentito solo per particolari ragioni di interesse pubblico (come ad esempio la tutela della salute umana), ma che nessuna limitazione può fondarsi su discriminazioni dirette o indirette basate sulla nazionalità, ovvero sulla ubicazione della sede della società professionale;

b) *il tirocinio per l'accesso* deve avere (per disposizione di norma primaria) durata non superiore ai diciotto mesi e deve garantire l'effettivo svolgimento dell'attività formativa ed il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione;

c) *la formazione continua permanente* è obbligatoria ed è sanzionata disciplinarmente la violazione di tale obbligo;

d) *l'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale* è obbligatoria e di essa deve essere data notizia al cliente;

e) *la pubblicità informativa* deve essere consentita con ogni mezzo e può anche avere ad oggetto, oltre all'attività professionale esercitata, i titoli e le specializzazioni del professionista, l'organizzazione dello studio ed i compensi praticati;

f) *la funzione disciplinare* deve essere affidata ad organi diversi da quelli aventi funzioni amministrative; allo scopo è prevista l'incompatibilità della carica di consigliere dell'Ordine territoriale o di consigliere nazionale con quella di membro dei consigli di disciplina territoriali e nazionali.

Orbene, come già accennato e come meglio si dirà *infra*, numerose disposizioni del D.P.R. impugnato tradiscono nella sostanza i suddetti principi enucleati dalla legge di autorizzazione al Governo di derogare, con un provvedimento amministrativo, atti aventi forza di legge.

3.- Il D.P.R. n. 137/2012.

3.1.- La fase preparatoria.

Chiarito il contesto, anche normativo, in cui è stato adottato l'atto impugnato, occorre ancora, sempre preliminarmente, evidenziare che l'*iter* istruttorio del D.P.R. n.137/2012 è stato particolarmente tormentato.

In vista del parere obbligatorio che, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n.400/1988, il Consiglio di Stato doveva rendere sul regolamento emanando, il Collegio ricorrente, con nota n.2313 del 3.7.2012 (Cfr. ns. doc.), evidenziava, articolo per articolo, le criticità dello schema di D.P.R. predisposto dal Governo e chiedeva, in particolare, l'espunzione di tutte le disposizioni non previste dalla legge di delega, la modifica della disciplina prevista in materia di Tirocinio e Formazione continua e la rivisitazione del meccanismo di funzionamento dei Consigli di disciplina, in materia di procedimento disciplinare.

Per quanto qui interessa in questa sede, il Consiglio di Stato, nel suo parere n. 3169 del 10.7.2012, (*cfr. ns. doc.*) esprimeva un giudizio in molte parti simile a quello espresso dal ricorrente nella sua nota prot. n. 2313/2012, **precisamente inviata dal ricorrente al Consiglio di Stato ed al sig. Ministro della Giustizia**, a riprova dell'evidenza dei vizi contenuti nello schema di D.P.R. predisposto dal Governo.

Non migliore sorte otteneva il provvedimento governativo quando sottoposto al parere delle Commissioni Giustizia della Camera dei Deputati (*cfr. ns. doc.*) e del Senato della Repubblica (*cfr. ns. doc.*) le quali esprimevano, rispettivamente in data 26.7.2012 e 27.7.2012, sì un parere favorevole, ma condizionandolo a decine di modifiche *-sintomatiche dello sviamento normativo operato dal Governo-* e concludendo con giudizi oggettivamente negativi sull'operato dell'Esecutivo.

Ad esempio la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica così si esprimeva il 27 luglio 2012: *“richiamato il parere espresso dal Consiglio di Stato il 10 luglio 2012 sullo schema di regolamento, i cui rilievi critici sono pienamente condivisi; rilevato che il dato normativo primario da cui si è partiti appare ancora insufficientemente coordinato e sistematico, per cui è prioritariamente necessario richiamare l’opportunità di un intervento normativo-quadro realmente unitario a cui poi far riferimento incontrovertibile al fine di esercitare la potestà di attuazione mediante delegificazione....”* e facendo seguire questo giudizio da 39 richieste di modifica. In pratica, la riscrittura dello schema di DPR (*peraltro composto da 14 soli articoli*).

Analogo e, se possibile, ancor più severo giudizio veniva espresso dalle Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in data 26.7.2012.

3.2.- Il testo definitivo del D.P.R. n.137/2012. Le singole disposizioni lesive

In esito al sommariamente descritto *iter* procedurale, in data 14.8.2012 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il D.P.R. n.137/2012 del 7.8.2012, provvedimento amministrativo di natura regolamentare che disciplina *ex nunc* la materia delle professioni regolamentate, andando a derogare ed abrogare disposizioni di legge previgenti (art. 8) incompatibili sulla base della autorizzazione all’uopo impartita dalla legge di delega (D.L. n.138/2011, convertito in legge n.148/2011 e s.m.i).

Il Regolamento c.d. di delegificazione impugnato, dovendo rispettare i limiti ed i principi espressi dalla legge di delega, ha attuato la riforma delle professioni regolamentate prevedendo disposizioni volte a rendere libero, nel rispetto dell’esame di Stato di cui all’art. 33 della Costituzione, ed illimitato l’accesso alla professione (art. 2); a garantire altresì il libero esplicarsi della concorrenza e della pubblicità (art. 4); a tutelare l’utente finale della prestazione professionale attraverso l’obbligo di assicurazione per il professionista (art. 5) e della formazione continua (art.7); nonché andando a

modificare (*in malam partem*) il regime del tirocinio professionale (art. 6) e stravolgendo, altresì, il meccanismo dei procedimenti disciplinari (art. 8).

Ora, il Collegio ricorrente – non avendo forse nemmeno legittimazione per impugnare le disposizioni specificamente riservate agli avvocati (artt. 9 e 10) ed ai notai (art.11) – rileva tuttavia che il D.P.R. impugnato sia lesivo della categoria di professionisti che lo stesso rappresenta (e deve *ex lege* tutelare) con riferimento, in particolare, alle disposizioni dell'art. 6 (in materia di tirocinio professionale), dell'art. 7 (in relazione alla Formazione continua) e dell'art. 8 (Disposizioni sul Procedimento disciplinare), posto che le stesse risultano illegittime per violazione dei limiti e dei principi della legge di delega nonché per eccesso di potere, in particolare, per irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà e disparità di trattamento.

3.2.1.- Tali norme sono depositate in allegato al presente atto ed in questa sede si riportano esclusivamente alcuni stralci di esse:

“Art. 6

Tirocinio per l'accesso

1. Il tirocinio professionale e' obbligatorio ove previsto dai singoli ordinamenti professionali, e ha una durata massima di diciotto mesi. Resta ferma l'esclusione delle professioni sanitarie prevista dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il tirocinio consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, ed e' finalizzato a conseguire le capacita' necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione.

(...) 3. Il professionista affidatario deve avere almeno cinque anni di anzianita' di iscrizione all'albo, e' tenuto ad assicurare che il tirocinio si svolga in modo funzionale alla sua finalita' e non puo' assumere la funzione per piu' di tre praticanti contemporaneamente, salva la motivata autorizzazione rilasciata dal competente consiglio territoriale sulla base di criteri concernenti l'attivita' professionale del richiedente e

l'organizzazione della stessa, stabiliti con regolamento del consiglio nazionale dell'ordine o del collegio, previo parere vincolante del ministro vigilante.

4. Il tirocinio puo' essere svolto, in misura non superiore a sei mesi, presso enti o professionisti di altri Paesi con titolo equivalente e abilitati all'esercizio della professione. Il tirocinio puo' essere altresì svolto per i primi sei mesi, in presenza di specifica convenzione quadro tra il consiglio nazionale dell'ordine o collegio, il ministro dell'istruzione, università e ricerca, e il ministro vigilante, in concomitanza con l'ultimo anno del corso di studio per il conseguimento della laurea necessaria. I consigli territoriali e le università pubbliche e private possono stipulare convenzioni, conformi a quella di cui al periodo precedente, per regolare i reciproci rapporti. Possono essere stipulate analoghe convenzioni tra i consigli nazionali degli ordini o collegi e il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, per lo svolgimento del tirocinio presso pubbliche amministrazioni, all'esito del corso di laurea.

Resta ferma l'esclusione delle professioni sanitarie prevista dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

5. Il tirocinio puo' essere svolto in costanza di rapporto di pubblico impiego ovvero di rapporto di lavoro subordinato privato, purché le relative discipline prevedano modalità e orari di lavoro idonei a consentirne l'effettivo svolgimento. Sul rispetto di tale disposizione vigila il locale consiglio dell'ordine o collegio.

6. Il tirocinio professionale non determina l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato anche occasionale (...).

7. L'interruzione del tirocinio per oltre tre mesi, senza giustificato motivo, comporta l'inefficacia, ai fini dell'accesso, di quello previamente svolto. Quando ricorre un giustificato motivo, l'interruzione del tirocinio puo' avere una durata massima di nove mesi, fermo l'effettivo completamento dell'intero periodo previsto.

8. I praticanti osservano gli stessi doveri e norme deontologiche dei professionisti e sono soggetti al medesimo potere disciplinare.

9. Il tirocinio, oltre che nella pratica svolta presso un professionista, puo' consistere altresì nella frequenza con profitto, per un periodo non superiore a sei mesi, di specifici corsi di formazione professionale organizzati da ordini o collegi. I corsi di formazione possono essere organizzati anche da associazioni di iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi. Quando deliberano sulla domanda di autorizzazione di cui al periodo precedente, i consigli nazionali trasmettono motivata proposta di delibera al ministro vigilante al fine di acquisire il parere vincolante dello stesso.

10. Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, da emanarsi, previo parere favorevole del ministro vigilante, entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto:

a) le modalita' e le condizioni per l'istituzione dei corsi di formazione di cui al comma 9, in modo da garantire la liberta' e il pluralismo dell'offerta formativa e della relativa scelta individuale;

b) i contenuti formativi essenziali dei corsi di formazione;

c) la durata minima dei corsi di formazione, prevedendo un carico didattico non inferiore a duecento ore;

d) le modalita' e le condizioni per la frequenza dei corsi di formazione da parte del praticante nonche' quelle per le verifiche intermedie e finale del profitto, affidate a una commissione composta da professionisti e docenti universitari, in pari numero, e presieduta da un docente universitario, in modo da garantire omogeneita' di giudizio su tutto il territorio nazionale. Ai componenti della commissione non sono riconosciuti compensi, indennita' o gettoni di presenza.

11. Il ministro vigilante, previa verifica, su indicazione del consiglio nazionale dell'ordine o collegio, dell'idoneita' dei corsi organizzati a norma del comma 9 sul territorio nazionale, dichiara la data a decorrere dalla quale la disposizione di cui al medesimo comma e' applicabile al tirocinio.

12. Il consiglio dell'ordine o collegio presso il quale e' compiuto il tirocinio rilascia il relativo certificato. Il certificato perde efficacia decorsi cinque anni senza che segua il superamento dell'esame di Stato quando previsto. Quando il certificato perde efficacia il competente consiglio territoriale provvede alla cancellazione del soggetto dal registro dei praticanti di cui al comma 2.

13. Le regioni, nell'ambito delle potesta' a esse attribuite dall'articolo 117 della Costituzione, possono disciplinare l'attribuzione di fondi per l'organizzazione di scuole, corsi ed eventi di tirocinio professionale.

14. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai tirocini iniziati dal giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo quanto gia' previsto dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Art. 7

Formazione continua

1. Al fine di garantire la qualita' ed efficienza della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettivita', e per conseguire l'obiettivo dello sviluppo professionale, ogni professionista ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale secondo quanto previsto dal presente articolo. La violazione dell'obbligo di cui al periodo precedente costituisce illecito disciplinare.

2. I corsi di formazione possono essere organizzati, ai fini del comma 1, oltre che da ordini e collegi, anche da associazioni di iscritti agli albi e da altri soggetti, autorizzati dai consigli nazionali degli ordini o collegi. Quando deliberano sulla domanda di autorizzazione di cui al periodo precedente, i consigli nazionali trasmettono motivata proposta di delibera al ministro vigilante al fine di acquisire il parere vincolante dello stesso.

3. Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, da emanarsi, previo parere favorevole del ministro vigilante, entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto:

a) le modalita' e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attivita' di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati;

b) i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento;

c) il valore del credito formativo professionale quale unita' di misura della formazione continua.

4. Con apposite convenzioni stipulate tra i consigli nazionali e le universita' possono essere stabilite regole comuni di riconoscimento reciproco dei crediti formativi professionali e universitari. Con appositi regolamenti comuni, da approvarsi previo parere favorevole dei ministri vigilanti, i consigli nazionali possono individuare crediti formativi professionali interdisciplinari e stabilire il loro valore.

5. L'attivita' di formazione, quando e' svolta dagli ordini e collegi, puo' realizzarsi anche in cooperazione o convenzione con altri soggetti.

Art. 8

Disposizioni sul procedimento disciplinare delle professioni regolamentate diverse da quelle sanitarie

1. Presso i consigli dell'ordine o collegio territoriali sono istituiti consigli di disciplina territoriali cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'albo.

2. I consigli di disciplina territoriali di cui al comma 1 sono composti da un numero di consiglieri pari a quello dei consiglieri che, secondo i vigenti ordinamenti professionali, svolgono funzioni disciplinari nei consigli dell'ordine o collegio territoriali presso cui sono istituiti. I collegi di disciplina, nei consigli di disciplina territoriali con piu' di tre

componenti, sono comunque composti da tre consiglieri e sono presieduti dal componente con maggiore anzianità d'iscrizione all'albo o, quando vi siano componenti non iscritti all'albo, dal componente con maggiore anzianità anagrafica.

3. Ferma l'incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine o collegio territoriale e la carica di consigliere del corrispondente consiglio di disciplina territoriale, i consiglieri componenti dei consigli di disciplina territoriali sono nominati dal presidente del tribunale nel cui circondario hanno sede, tra i soggetti indicati in un elenco di nominativi proposti dai corrispondenti consigli dell'ordine o collegio. L'elenco di cui al periodo che precede è composto da un numero di nominativi pari al doppio del numero dei consiglieri che il presidente del tribunale è chiamato a designare. I criteri in base ai quali è effettuata la proposta dei consigli dell'ordine o collegio e la designazione da parte del presidente del tribunale, sono individuati con regolamento adottato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, dai consigli nazionali dell'ordine o collegio, previo parere vincolante del ministro vigilante.

(...) 7. Presso i consigli nazionali dell'ordine o collegio che decidono in via amministrativa sulle questioni disciplinari, sono istituiti consigli di disciplina nazionali cui sono affidati i compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari assegnate alla competenza dei medesimi consigli nazionali anche secondo le norme antecedenti all'entrata in vigore del presente decreto.

8. I consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative. Per la ripartizione delle funzioni disciplinari ed amministrative tra i consiglieri, in applicazione di quanto disposto al periodo che precede, i consigli nazionali dell'ordine o collegio adottano regolamenti attuativi, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, previo parere favorevole del ministro vigilante.

(...) 10. *Fino all'insediamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali di cui ai commi precedenti, le funzioni disciplinari restano interamente regolate dalle disposizioni vigenti.*

11. *Restano ferme le altre disposizioni in materia di procedimento disciplinare delle professioni regolamentate, e i riferimenti ai consigli dell'ordine o collegio si intendono riferiti, in quanto applicabili, ai consigli di disciplina.*

12. *Il ministro vigilante puo' procedere al commissariamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali per gravi e ripetuti atti di violazione della legge, ovvero in ogni caso in cui non sono in grado di funzionare regolarmente. Il commissario nominato provvede, su disposizioni del ministro vigilante, a quanto necessario ad assicurare lo svolgimento delle funzioni dell'organo fino al successivo mandato, con facolta' di nomina di componenti che lo coadiuvano nell'esercizio delle funzioni predette”.*

3.2.2.- Orbene, già dalla semplice lettura delle predette norme emerge chiaramente l’illegittimità del D.P.R. n. 137/2012 nelle disposizioni che riguardano:

- a) il **“parere vincolante”** e/o il **“il parere favorevole”** del Ministro vigilante in merito ai Corsi (*art. 7 comma 2*), al Regolamento (*art. 7 comma 3*), alle Convenzioni sul riconoscimento dei crediti formativi universitari e professionalizzanti (*art. 7 comma 4*) in materia di formazione continua;
- b) la **disciplina del tirocinio** (*art. 6*) nella parte in cui non viene fatta salvezza degli effetti delle migliori e più favorevoli (*per i tirocinanti*) **disposizioni di cui al D.P.R. n. 328/2001**;
- c) la **disciplina del tirocinio contenuta nell’art. 6**, comma 5 nonché dal comma 7 al comma 12, laddove in **contrasto con l’art.1 comma 4 della legge n. 251/1986** e successive modificazioni;
- d) la **disciplina del tirocinio** (*art. 6 comma 4*) **nella parte in cui prevede la presenza obbligatoria del Ministro vigilante nella stipula di convenzioni universitarie**, perché non prevista dalla legge autorizzante.

e) le **disposizioni sul nuovo procedimento disciplinare, relativamente ai soli Consigli di disciplina nazionali** (*art. 8, commi 7 ed 8*) per irrazionalità ed evidente disparità di trattamento fra soggetti uguali (*Consigli Nazionali obbligati e Consigli Nazionali esentati*), con conseguente aggravio di costi per gli uni rispetto agli altri, peraltro nell'ambito di una sostanziale inefficacia della nuova disciplina.

A ciò aggiungasi la quanto meno dubbia legittimità delle disposizioni (in particolare artt. 6 e 8) del D.P.R. che rimandano la disciplina di specifiche materie ad ulteriori e diversi Regolamenti, perché in contrasto con i principi propri della delegificazione, che non consente al regolamento delegato rinvii ad ulteriori regolamenti subdelegati (secondo il principio, proprio del diritto pubblico, *delegatus delegare non potest*).

4.- Il Collegio ricorrente si vede pertanto costretto ad adire codesto Ecc.mo T.A.R. per ottenere la tutela dei propri interessi, attraverso l'annullamento *in parete qua*, previa sospensione dell'esecuzione, del D.P.R. impugnato e degli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali, alla stregua dei seguenti

MOTIVI

– Premessa.

Va preliminarmente evidenziato che il Collegio ricorrente ha correttamente adito codesto Ecc.mo T.A.R. a tutela del proprio interesse legittimo al corretto esercizio del potere pubblicistico di normazione in procedura di delegificazione.

Infatti il D.P.R. impugnato, sebbene sia pacificamente un Regolamento di delegificazione, rimane comunque un provvedimento amministrativo, peraltro immediatamente lesivo delle prerogative degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, come tale censurabile per vizi di legittimità dinanzi al G.A..

D'altronde il D.P.R. n.137/2012, essendo un atto regolamentare espressivo di una normazione gerarchicamente secondaria, sfugge al

sindacato della Corte Costituzionale (Cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale n.272/2010; n.58/2010, n.192/2010; n.50/2009).

Né, con il presente ricorso, il Collegio ricorrente censura il D.P.R. impugnato per vizi propri della legge di delega (i cui principi invero condivide), **quanto piuttosto si duole del *quomodo* in cui il Governo ha attuato la delega stessa, gravando il Regolamento de quo di vizi propri di legittimità sub specie di violazione di legge (*in primis* quella di delega) ed eccesso di potere.**

Sul punto, come è noto, esiste un consolidato orientamento della Corte Costituzionale, secondo cui *“l'esame di questioni incidentali di legittimità costituzionale riguardanti norme aventi natura regolamentare - quali quelle impugnate - eccede i limiti della giurisdizione del giudice delle leggi che è limitata all'esame delle questioni riguardanti le leggi e gli atti aventi forza di legge; e ciò, tenuto conto, d'altro canto, che il pieno esplicarsi della garanzia della costituzione nel sistema delle fonti, in particolare con riferimento a quelle di valore regolamentare adottate in sede di "delegificazione", quale il regolamento impugnato, non è comunque pregiudicato dall'anzidetta limitazione della giurisdizione del giudice costituzionale: la garanzia è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile (per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per avere omesso principi in materie che costituzionalmente li richiedono), o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso.”* (Cfr., *ex plurimis*, Corte Costituzionale, 18/10/2000, n. 427).

Ne consegue che, nel caso di specie, essendo precluso *in nuce*, perché inammissibile, qualsiasi ricorso alla Corte Costituzionale per censurare la legittimità del Regolamento impugnato non avendo questo una ontologica forza di legge, il Giudice naturale ove il Collegio ricorrente può censurare il

D.P.R. n.137/2012 per vizi di legittimità suoi propri (cioè non ereditati dalla legge di delega) è codesto Ecc.mo T.A.R. del Lazio, alla stregua dei seguenti motivi.

1.- *Violazione e falsa applicazione de D.L. n.138/2011, convertito in legge n.148/2011 e successive modificazioni. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.400/1988. Violazione e falsa applicazione della legge n.241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione agli art, 3, 33, 41, 97 a della Costituzione. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.328/2001. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, irragionevolezza, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà. Sintomi di sviamento di potere.*

Va in primo luogo rilevato che il D.P.R. impugnato è violativo della legge autorizzatoria della delegificazione cui lo stesso Regolamento è deputato, ossia la legge n.148/2011 e s.m.i., di conversione del D.L. n.138/2011.

Infatti **il Regolamento impugnato non solo tradisce nella sostanza i principi, enunciati in premessa, della legge di delega**, ma anche formalmente va a **erodere competenze e prerogative propri delle categorie dei professionisti** (*rectius* dei loro Consigli, Collegi ed Ordini rappresentativi), prevedendo che tutti i provvedimenti consequenziali al D.P.R. n.137/2012 siano dagli stessi adottati **solo previo parere favorevole e vincolante “del Ministero vigilante”**.

Orbene, un siffatto passaggio procedimentale nell'adozione di tali regolamenti attuativi (*rectius* vera e propria ingerenza), che istituisce una forma di indebito controllo del Governo sull'attività dei Collegi ed Ordini professionali, **non è in alcun modo previsto né del D.L. n.138/2011 né nella legge di delega n.148/2011 e s.m.i.**

Ciò determina l'illegittimità del D.P.R. impugnato per violazione di legge, se non addirittura una carenza di potere ai sensi dell'art.21 *septies*

della legge n.241/1990 e s.m.i., posto che, come è noto, “*la delegificazione può intervenire solo nei limiti stabiliti dalla norma primaria che la autorizza*” (Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, atti norm., n.116 del 5.2.2007).

Tali vizi, in particolare, inficiano la legittimità del D.P.R. impugnato con riferimento:

- (i) all’art. 6 sul Tirocinio per l’accesso alla professione;
- (ii) all’art. 7 “Formazione continua”;
- (iii) all’art.8 “Disposizioni sul procedimento disciplinare”

1.1.- Per quanto riguarda il profilo esposto sub (i), il vizio di violazione di legge emerge con chiarezza considerando che (a) al comma 4 dell’art. 6, senza che ciò sia contemplato dalla legge di delega, è prevista **l’intesa del Ministero Vigilante sulle convenzioni tra (le sole) Università, i Collegi professionali ed il Ministero per l’Istruzione, l’Università e la Ricerca al fine di consentire che un semestre di pratica venga svolto durante il corso di studi del praticante**; inoltre (b) è illegittimamente obbligatorio, ai sensi dei successivi commi 9 e 10, **il parere vincolante sui corsi – e sui relativi regolamenti di attuazione – che i Collegi professionali possono organizzare** per consentire ai praticanti di svolgere un semestre di pratica mediante la frequenza di un corso di formazione professionale.

1.1.1.- Sempre sui tirocini professionali, va evidenziato che l’art. 6 (*comma 4 e seguenti*) del DPR n. 137/2012, andando molto oltre la legge autorizzante, **disciplina nel dettaglio aspetti procedurali del tirocinio**, che invece **la legge professionale 6 giugno 1986 n. 251 affida esclusivamente al Consiglio del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati**.

Ne nasce, in tal modo, un conflitto fra quanto sul punto dispongono i citati commi dell’art. 6 del D.P.R. impugnati (*non sorretto dalla legge autorizzante*) e quanto dispone la legge n. 251/86 e successive modificazioni, la quale all’art. 1 comma 4, così recita: “*Le modalità di iscrizione e di svolgimento del praticantato, nonché la tenuta dei relativi registri da parte*

dei Collegi provinciali degli Agrotecnici, sono disciplinate con direttive emanate dal consiglio del Collegio nazionale.”

Va ulteriormente evidenziato che l'attuale Regolamento del tirocinio, adottato dal Consiglio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati ai sensi dell'art. 1 della legge n. 251/1986, sia di gran lunga più favorevole per i tirocinanti di quanto non lo siano le norme del D.P.R. n. 137/2012, le quali pertanto si trovano così in contrasto con la legge autorizzante (*la quale voleva ampliare, e non restringere, le modalità di svolgimento del praticantato*).

Si fa qualche esempio per meglio chiarire i gravi effetti che dovrebbero subire i praticanti Agrotecnici ove si applicasse loro il D.P.R. n. 137/2012, il quale prevede:

- in 5 anni il periodo minimo di iscrizione all'Albo richiesto ad un professionista per ospitare praticanti (*bastano invece solo 3 anni nell'attuale Regolamento deliberato dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati*);
- in 3 al massimo il numero di praticanti che ogni professionista può ospitare (*sono invece 6 attualmente*);
- in 3 mesi al massimo la durata di eventuali interruzioni del tirocinio, trascorsi i quali quello già svolto diventa inefficace (*attualmente invece è possibile interrompere il tirocinio fino a 36 mesi, senza conseguenze*);
- in 5 anni al massimo la durata di validità del certificato di compiuta pratica, trascorsi i quali la pratica svolta diventa inefficace e va ripetuta (*mentre attualmente la validità del certificato di compiuta pratica è illimitata*).

Va, poi, osservato che, su questi stessi punti, il Consiglio di Stato, nel suo parere del 10.7.2012 (pagina 15), aveva sollevato specifici rilievi, ritenendo che le restrittive disposizioni contenute nel DPR e delle quali qui ci si duole andassero modificate, nel senso di prevedere più ampi periodi.

1.2.- Per quanto attiene il profilo esposto *sub* (ii), la violazione di legge riguarda in primo luogo **l'art. 7, comma 3, del D.P.R. impugnato.**

Tale disposizione, infatti, viola palesemente la legge autorizzante (legge n. 148/2011) laddove arbitrariamente attribuisce al Ministero vigilante **il potere di dettare pareri vincolanti ai Consigli Nazionale nella definizione dei Regolamenti sulla formazione continua obbligatoria.**

Al riguardo va riportato che la legge n. 148/2011, art. 3 comma 5 lett. b così recitò: *“previsione dell’obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente sulla base di **appositi regolamenti emanati dai Consigli nazionali**”*.

Insomma, la stessa non fa alcun cenno ad alcun “parere favorevole” da parte del Ministro vigilante, con l’attribuzione del potere regolatorio esclusivamente ai Consigli Nazionali degli ordini e collegi.

Va altresì sottolineato come, sul punto, si fosse inequivocabilmente espresso anche il Consiglio di Stato con il parere n. 3169/2012, nel quale *“...., si osserva che la norma primaria prevede che i percorsi di formazione continua permanente siano predisposti **sulla base di appositi regolamenti emanati dai Consigli nazionali**”*.

Ne consegue che l’attribuzione al Ministro vigilante di un qualunque potere diretto: *“**non è coerente con la previsione di legge,(il D.P.R.) va, dunque, adeguato, inserendo, al massimo la partecipazione del ministro vigilante nel processo di formazione dei regolamenti emanati dai Consigli nazionale.**”*

Ora, è chiaro che la partecipazione che lo stesso Consiglio di Stato configura come **eventuale** e che normativamente **si sostanzia con la formula di un parere**, anche se **obbligatorio, comunque non vincolante**, non certo con l’attribuzione di un *“parere favorevole”* che, essendo ovviamente decisivo, di fatto spoglia i Consigli nazionali dell’autonomia decisionale loro attribuita dalla legge.

Tale parere, infatti, non sembra certo un semplice esercizio della funzione consultiva, bensì un esempio di spostamento sostanziale

dell'imputazione dell'atto, posto che, se manca l'assenso del Ministro vigilante, l'atto non è emanato.

Si tratta sostanzialmente di una **riduzione dell'autonomia ordinistica**, che affonda le sue radici nella protezione costituzionale delle formazioni sociali, **con l'attribuzione al Ministro vigilante di un indebito potere di controllo.**

1.2.1.- Alla stessa censura soggiacciono le prescrizioni contenute alle lettere a), b) e c) del comma 3 dell'art. 7 del D.P.R. n. 137/2012, che introducono elementi nuovi per la stesura dei Regolamenti della formazione continua obbligatoria, non contemplati dalla legge autorizzante.

1.2.2.- Identicamente viziate da illegittimità per violazione della legge di delega sono le disposizioni contenute al comma 2 dell'art. 7, laddove si prevede che **i Consigli nazionali degli ordini e collegi, nel deliberare relativamente alle richieste di soggetti terzi di organizzare validi corsi per l'assolvimento della formazione continua obbligatoria, debbano trasmettere le loro deliberazioni al Ministero vigilante il quale si riserva un inedito (e non contemplato della legge autorizzante) potere assoluto decisorio, tramite lo strumento -anch'esso originale- del "parere vincolante".**

1.2.3.- Stesso a dirsi per ciò che riguarda il Riconoscimento dei crediti formativi professionali comuni a più categorie, di cui al comma 4 del medesimo art. 7, ai sensi del quale la potestà dei Consigli Nazionali viene ulteriormente compressa, fino all'esasperazione, nel momento in cui **questi vengono privati dell'autonomia decisionale di riconoscersi reciprocamente il valore della formazione continua impartita, che deve sempre transitare per il tramite di un Regolamento sottoposto al "parere favorevole" del Ministero, con una procedura non contemplata dalla legge autorizzante.**

1.3.- La violazione della legge di delega sussiste, infine, anche con riferimento alla materia (iii) del procedimento disciplinare, ove la **delega legislativa non sembrava consentire** – come peraltro rilevato dal Consiglio

di Stato a pag. 17 e ss. del parere n.3169/2012 – **una separazione tra funzioni disciplinari ed amministrative che non tenesse conto delle funzioni giurisdizionali già esercitate da alcuni collegi e/o consigli e/o ordini professionali e del fatto che, al contrario, altri ne sono sprovvisti.**

Senza contare che, alla luce della formulazione dell'art. 8, la sua applicazione a decorrere da un anno dall'entrata in vigore del D.P.R. impugnato pone problemi di coordinamento con la vecchia disciplina ordinistica, le cui norme sono da ritenersi, *ex lege*, abrogate a decorrere dal 13.8.2012.

1.4.- Va, infine, evidenziato che il ricorrente ha ripetutamente segnalato al Ministero della Giustizia (anche, da ultimo, con nota n.2920 del 2.8.2012, ma in precedenza con note n.2313 del 3.7.2012 e n.2761 del 31.7.2012) **le criticità del procedimento di formazione del D.P.R. n.137/2012, peraltro condivise anche dagli organi consultivi all'uopo previsti dalla legge n.400/1988** (Cfr. parere n.3169/2012 della Consiglio di Stato in Sede consultiva e pareri delle Commissioni Giustizia del 26.7.2012 e del 27.7.2012 rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato), senza, tuttavia, che l'Amministrazione resistente eliminasse, ovvero confermasse con adeguata motivazione le proprie scelte, i vizi di cui tuttora è affetto il Regolamento impugnato.

Da ciò deriva anche un chiaro difetto di istruttoria, ovvero conseguentemente, se configurabile, di motivazione, del provvedimento amministrativo impugnato.

1.5.- A ciò aggiungasi la illegittimità delle disposizioni (in particolare art. 6 e 8) del D.P.R. impugnato che **rimandano la disciplina di specifiche materie ad ulteriori e diversi Regolamenti, posto che ciò avviene in contrasto con i principi propri della delegificazione ove, in assenza, come nella specie, di una espressa autorizzazione della legge di delega, non è consentito al regolamento delegato rinvii ad ulteriori regolamenti subdelegati.**

Infatti, come è noto, *“la delega al Governo per l'emanazione di regolamenti di delegificazione (...) non autorizza il Governo stesso - al di*

fuori di una specifica autorizzazione legislativa - ad usare lo strumento regolamentare per trasferire ad altri enti od organi la competenza regolamentare nella materia, che la norma di rango primario ha demandato al regolamento governativo” (Cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato atti norm., 08/11/2004, n. 11289).

2.- *Violazione e falsa applicazione de D.L. n.138/2011, convertito in legge n.148/2011 e successive modificazioni. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.400/1988. Violazione e falsa applicazione della legge n.241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione agli art, 3, 33, 41, 97 a della Costituzione. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.328/2001. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, irragionevolezza, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà. Sintomi di sviamento di potere.*

Quanto detto *sub 1* a proposito sulla violazione di legge fa emergere chiaramente l’illegittimità del Regolamento impugnato anche per eccesso di potere, posto che il potere a disposizione del Governo è stato esercitato, in parte qua, altresì in maniera irragionevole ed illogica (artt. 6 e 7), creando peraltro ingiuste disparità di trattamento (art. 8).

2.1.- Ora , per quanto riguarda l’eccesso di potere con riferimento ai Tirocini professionali (art. 6), appare del tutto illogico ed irragionevole che la disposizione prevista dal D.P.R. n. 137/2012, incredibilmente, non sia coordinata con quella recata dall’art. 6, comma 1, del DPR 5 giugno 2001 n. 328, lasciando dei dubbi sulla normativa applicabile posto che, se è vero che il successivo art. 12 sancisce l’abrogazione di tutte le norme incompatibili con il D.P.R. n.137/2012, è anche vero che la disciplina del D.P.R. n.328/2011 pare ben più rispettosa della *ratio* della legge n. 148/2011.

Più nel dettaglio:

- a. l’art. 6 del DPR n. 137/2012 prevede che **un semestre di tirocinio, al massimo**, possa essere anticipato esclusivamente durante l’ultimo

anno del corso di studi. L'art. 6 D.P.R. n. 328/2001 consente di anticipare anche **tutto il periodo di tirocinio** durante il corso di studi ed anche in anni precedenti l'ultimo.

Dunque il DPR n. 328/2001 sembra essere più coerente con la volontà del legislatore di "liberalizzare" le professioni, in "*un più ampio contesto di norme finalizzate all'eliminazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio della attività economiche*", come anche indicato nella Relazione illustrativa dello schema di DPR al Consiglio dei Ministri del 15.6.2012;

- b. il D.P.R. n. 137/2012 consente l'anticipo del tirocinio **solo in presenza di una convenzione fra l'Ordine, il Ministero dell'Istruzione e dell'Università ed il Ministero vigilante** (*e anche qui siamo in presenza di una violazione della legge 24.3.2012 n. 27, art. 9 comma 6, che prevedeva solo il coinvolgimento del Ministero dell'Istruzione e dell'Università, ma non di quello vigilante*). Il D.P.R. n. 328/2001, per le analoghe convenzioni, **non chiede il coinvolgimento ministeriale** ma prevede che le convenzioni -*com'è del tutto logico*- siano stipulate direttamente fra gli Ordini e le Università. Non vi è ragione infatti di dubitare che gli Atenei ed i Consigli Nazionali degli Ordini non abbiano una autonoma capacità senziante per la stipula di accordi di questo tipo. L'Albo professione degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, ad esempio, utilizzando la disposizione contenuta del DPR n. 328/2011 ha sinora stipulato convenzioni con le Università che riguardano 133 diversi corsi di laurea, senza mai alcun problema;
- c. il D.P.R. n. 137/2012 **non richiama le convenzioni** diverse da quelle con le Università, ad esempio quelle **con gli Istituti di istruzione secondaria** (*che il D.P.R. n. 328/2001 invece prevedeva, per la professioni di cui all'art. 55 dello stesso D.P.R., fra le quali vi è quella degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati*). Il silenzio della norma preclude anche qualunque collegamento professionale con i nuovi ITS- Istituti Tecnici Superiori, effettivamente istituiti in Italia da un anno e

che prevedono il rilascio di un nuovo titolo professionalizzante in esito ad un biennio di studi *post-diploma*, di carattere non universitario. Anche in questo caso va ricordato come il ricorrente Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati abbia, allo stato, stipulato 78 Convenzioni direttamente con Istituti Agrari Statali per il riconoscimento delle attività professionalizzanti *extra-curricolari* senza mai incontrare alcun problema ed abbia inoltre riconosciuto come valido percorso professionalizzante, alternativo al tirocinio professionale, la frequenza biennale di un corso svolto presso un ITS- Istituto Tecnico Superiore del settore agro-ambientale. Di talchè il comma 4 dell'art. 6 del D.P.R. n. 137/2012 si pone pertanto in insanabile conflitto con il D.P.R. n. 328/2001 (*che riguarda 13 professioni regolamentate, fra le quali quella di Agrotecnico ed Agrotecnico laureato*) e con l'art. 69 della legge 17.5.199 n. 144 (*che prevede l'istituzione degli Istituti Tecnici Superiori*).

Orbene, il mancato coordinamento delle disposizioni sui tirocini professionali già esistenti con quelle di cui al D.P.R. n. 137/2012 lascia quantomeno perplessi, anche perché il Governo era stato ripetutamente reso edotto del problema dallo stesso Collegio ricorrente

Tuttavia l'Esecutivo, nell'applicare la legge n. 148/2011, ha agito come se i tirocini delle professioni regolamentate fossero tutti uguali, dimenticando che alcune professioni (*ed in particolare quelle di cui al D.P.R. n. 328/2001*) avevano già ampiamente "liberalizzato" (*e da dieci anni!*) i propri tirocini, ed in misura maggiore rispetto a quanto fatto dalla legge n. 148/2011 per tutte le altre professioni. Inoltre, dimostrando una imperizia assoluta, il Governo si è comportato come inizialmente fatto nel caso della durata dei tirocini; la legge 148/2011 voleva ridurli a 18 mesi al massimo, ma ovviamente per le sole categorie che li avevano istituiti per una durata maggiore. In prima istanza il Governo li ha effettivamente "omologati" a 18 mesi, ma imponendoli anche alle categorie che ne erano prive (*ottenendo così il risultato opposto a quello voluto dal legislatore*).

La stessa cosa è accaduta anche per tutte le altre disposizioni relative ai tirocini, con l'applicazione delle stesse tanto dalle categorie per le quali tali norme risultavano veramente innovative (*ad esempio i Dottori Commercialisti od i Consulenti del Lavoro, che svolgevano i loro tirocini esclusivamente dopo il conseguimento del relativo titolo si studio*) quanto alle categorie (*come gli Agrotecnici e gli Agrotecnici laureati*) che disponevano di norme più avanzate, con l'effetto, per queste ultime, **di ingessare, allungare e rendere più gravoso lo svolgimento del tirocinio professionale**. Cioè l'esatto contrario di quanto richiesto dalla legge autorizzante.

Per evitare tutto questo sarebbe stato sufficiente, come anche richiesto da Collegio ricorrente, da ultimo con la nota 2.8.2012 prot. n. 2920, di inserire una norma di "salvezza" degli effetti delle previgenti disposizioni.

In ogni caso, perciò che riguarda l'Albo degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati (*in ragione dell'alto numero di convenzioni stipulate, che riguardano migliaia di studenti*), i problemi posti dal conflitto fra le due citate disposizioni sono molto seri, perché non vi è alcuna norma che regoli la validità delle Convenzioni attualmente esistenti fra Ordini, Collegi, Università ed Istituti superiori ovvero la loro prosecuzione e con che regime.

Appare, inoltre, del tutto illogico ed irragionevole che il D.P.R. n. 137/2012 non preveda nulla circa le modalità di prestazione alternativa del tirocinio, quali:

- lo svolgimento di un periodo biennale di formazione e lavoro, con contratto a norma dell'art. 3 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, con mansioni proprie del diploma;
- lo svolgimento, per almeno tre anni, di attività tecnica subordinata, anche al di fuori di uno studio tecnico professionale, con mansioni proprie del diploma.

Orbene, tali modalità **sono invece disciplinate dalla legge professionale di Agrotecnico ed Agrotecnico laureato n. 251/1986 e,**

dovendosi le stesse probabilmente ritenere abrogate dal medesimo D.P.R., viene a crearsi - *in palese violazione alla ratio della legge autorizzante*- una riduzione delle possibilità di svolgere il tirocinio professionale, con modalità alternative.

2.2.- Per quanto riguarda la materia di cui all'art. 7 "Formazione continua", è la stessa violazione della legge di delega ad esprimere, a un tempo, un **esercizio del potere regolamentare irragionevole ed illogico nei confronti dei Collegi professionali e delle loro prerogative**.

Si rimanda, pertanto, a quanto su detto *sub* 1.2. a proposito del travalicamento dei limiti nell'esercizio del potere di delegificazione.

2.3.- Stesso a dirsi anche per ciò che concerne l'art. 8 "Disposizioni sul nuovo procedimento disciplinare".

Tuttavia, oltre a rinviare a quanto detto *sub* 1.3. a proposito della violazione di legge, il D.P.R. impugnato è viziato altresì per una irragionevolezza, illogicità e disparità di trattamento.

Infatti **la nuova disciplina** dei procedimenti disciplinari (*per una scelta del Governo, che sul punto non ha neppure raccolto l'invito del Consiglio di Stato., pagina 17 e seguenti*) **riguarda solo 6 professioni su 27** (*Agrotecnici, Assistenti sociali, Biologi, Commercialisti ed Esperti contabili, Consulenti del lavoro e Tecnologi alimentari*) **e dunque appena 247.000 professionisti su 2.200.000, cioè l'11% del totale**.

L'effetto di siffatta disposizione sarà duplice:

- di totale inefficacia ai fini della generalizzata modifica del meccanismo disciplinare nel suo complesso, riguardando infatti solo una piccola parte della platea degli interessati (*peraltro le categorie che meno di tutti vivevano questo problema*);
- una generazione di costi, per i nuovi organismi disciplinari, a carico delle 6 categorie che dovranno sopportare la nuova disciplina, le quali saranno costrette ad aumentare le quote di iscrizione, creando così un vantaggio per le categorie che non debbono applicare la nuova disciplina, le quali potranno mantenere quote di iscrizione più basse.

Il tutto senza considerare che la *ratio* della legge n. 148/2011, che voleva estendere a tutti gli Ordini la riforma del procedimento disciplinare, appare in tal modo vanificata.

2.4.- Va, infine, evidenziato che il ricorrente ha ripetutamente segnalato al Ministero della Giustizia (anche, da ultimo, con nota n.2920 del 2.8.2012, ma in precedenza con note n.2313 del 3.7.2012 e n.2761 del 31.7.2012) le criticità del procedimento di formazione del D.P.R. n.137/2012, peraltro condivise anche dagli organi consultivi all'uopo previsti dalla legge n.400/1988 (Cfr. parere n.3169/2012 della Consiglio di Stato in Sede consultiva e pareri delle Commissioni Giustizia del 26.7.2012 e del 27.7.2012 rispettivamente della Camera dei Deputati e del Senato), **senza, tuttavia, che l'Amministrazione resistente eliminasse, ovvero confermasse con adeguata motivazione le proprie scelte, i vizi di cui tuttora è affetto il Regolamento impugnato.**

Da ciò deriva anche una palese carenza di istruttoria, ovvero conseguentemente, se configurabile, il difetto di motivazione, del provvedimento amministrativo impugnato.

2.5.- A ciò aggiungasi la illegittimità delle disposizioni (in particolare artt. 6 e 8) del D.P.R. impugnato che rimandano la disciplina di specifiche materie ad ulteriori e diversi Regolamenti, posto che ciò avviene in contrasto con i principi propri della delegificazione ove, in assenza, come nella specie, di una espressa autorizzazione della legge di delega, non è consentito al regolamento delegato rinvii ad ulteriori regolamenti subdelegati.

Infatti, come già evidenziato, *“la delega al Governo per l'emanazione di regolamenti di delegificazione (...) non autorizza il Governo stesso - al di fuori di una specifica autorizzazione legislativa - ad usare lo strumento regolamentare per trasferire ad altri enti od organi la competenza regolamentare nella materia, che la norma di rango primario ha demandato al regolamento governativo”* (Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato atti norm., 08/11/2004, n. 11289).

3.- *Violazione e falsa applicazione de D.L. n.138/2011, convertito in legge n.148/2011 e successive modificazioni. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.251/1986. Violazione e falsa applicazione della legge n.400/1988. Violazione e falsa applicazione della legge n.241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione agli art. 3, 33, 41, 97 e 117 a della Costituzione. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.328/2001. Eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, irragionevolezza, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà. Sintomi di sviamento di potere.*

Sotto altro profilo, va evidenziato che, ai sensi del disposto del comma 3 e 5 dell'art. 117 Cost., la materia delle professioni spetta alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, che la esercita direttamente, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Orbene, nel caso di specie il Regolamento di delegazione impugnato, lungi dal dettare esclusivamente “*principi fondamentali*”, disciplina compiutamente la materia delle professioni.

In tal modo, però, il provvedimento amministrativo impugnato viola le prerogative legislative regionali in materia e, dunque, impinge in una materia sottratta al suo potere normativo (che, al più, doveva arrestarsi alla definizione dei principi fondamentali).

Ne consegue la nullità, in parte qua, del D.P.R. impugnato per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21 *septies* della legge n.241/1990 e s.m.i. ovvero, a tutto voler concedere, la sua annullabilità, ai sensi dell'art. 21 *octies* della medesima legge, per carenza di potere in concreto.

Infatti, come è noto, “*la nullità per "difetto assoluto di attribuzione" sussiste in presenza di una carenza di potere cd. in astratto, nella quale si ha violazione della norma attributiva del potere, mentre il provvedimento è solo annullabile in caso di carenza di potere in concreto, nella quale non si viola la norma attributiva del potere, che esiste, ma solo delle norme che ne*

limitano l'esercizio e lo condizionano" (Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 02/11/2011, n. 5843).

DOMANDA DI SOSPENSIONE

Sussistono i presupposti affinché codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio disponga la sospensione del D.P.R. impugnato.

Quanto al *fumus boni iuris* si rimanda alle suesposte censure.

Il **danno grave ed irreparabile** consiste nella circostanza che il Regolamento impugnato è già in vigore e, ai sensi dell'art.12, ha già comportato l'abrogazione di tutte le disposizioni normative con esso incompatibili.

Ciò comporta che, a titolo esemplificativo, il tirocinio professionale (art. 6) degli agrotecnici è attualmente disciplinato secondo le illegittime e lesive modalità previste dal D.P.R. impugnato, fermo restando la *deminutio* pressochè totale dei poteri decisionali del Collegio ricorrente, soggetto, *in subiecta materia*, al potere di controllo (*rectius* decisorio) del Ministero vigilante.

Stesso a dirsi in materia di formazione continua (art. 7) e procedimento disciplinare (art. 8), dove addirittura la categoria professionale ricorrente è una delle 6 (su 27) categorie professionali interessate dalla pregiudizievole riforma, con chiara illogicità e disparità di trattamento.

Appare, dunque, necessario fornire tutela cautelare alla categoria professionale ricorrendo, sospendendo, *in parte qua*, le disposizioni illegittime del D.P.R. n.137/2012, perlomeno ai limitati fini del riesame, da cui possa emergere una regolamento di delegificazione effettivamente conforme ai principi ed alla *ratio* della legge di delega.

Il D.P.R. impugnato, allo stato, lede ingiustificatamente l'autonomia e le prerogative del Collegio ricorrente, cui è imposto, da un Regolamento, un controllo governativo in procedimenti decisionali che la legge riserva alla sua esclusiva competenza.

P. Q. M.

Si chiede che codesto Ecc.mo T.A.R. voglia:

- a) *in via incidentale*, **sospendere**, *in parte qua*, l'esecuzione del D.P.R. impugnato e di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali, **anche ai limitati fini del riesame**, con riferimento specifico agli artt. 6, 7 ed 8 dello stesso;
- b) *in via istruttoria* **ordinare** all'amministrazione **il deposito** di tutti gli atti del procedimento concluso con la adozione degli atti impugnati.
- c) *in via principale*, **dichiarare nullo, annullare e/o disapplicare**, *in parte qua*, il D.P.R. impugnato, unitamente a tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

Ai fini della normativa sul c.u., si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e, quindi, l'importo dovuto è pari ad Euro 600.00.

Roma, 12 novembre 2012

Avv. Prof. Marco Prosperetti

Avv. Domenico Tomassetti

RELATA DI NOTIFICA

Ad istanza e come in atti, io sottoscritto avvocato Marco Prosperetti, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di Roma n.479/08 del 26.6.2008 ho notificato copia dell'antescritto atto a:

- 1) **Ministero della Giustizia**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n.12 (C.A.P. 00186);

- 2) **Presidenza della Repubblica**, in persona del Presidente *pro tempore* della Repubblica, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n.12 (C.A.P. 00186);

- 3) **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro tempore* del Consiglio dei Ministri, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n.12 (C.A.P. 00186);

- 4) **Consiglio Nazionale Forense**, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per la carica presso il Ministero della Giustizia in Roma, Via Arenula n.71 (C.A.P. 00186);

- 5) **Consiglio Nazionale Forense**, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Via del Governo Vecchio n.3 (C.A.P. 00186);

- 6) **Consiglio Nazionale Forense**, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n.12 (C.A.P. 00186);