



**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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2368 del 2021, proposto dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Guzzo e Domenico Tomassetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

***contro***

il dottor Marco Pandini, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Neri e Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfonso Celotto in Roma, via Emilio de' Cavalieri, 11,

***nei confronti***

- del Ministero dell'Istruzione, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

- del Ministero dell'Università e della Ricerca, non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 460/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del dottor Marco Pandini e del Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2022, il Cons. Giulio Veltri e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il Collegio Nazionale degli agrotecnici ha negato al dott. Pandini l'iscrizione all'albo degli Agrotecnici, stante l'asserita invalidità del titolo di studio da questi posseduto, in quanto rilasciato da Università non riconosciuta e non abilitata a rilasciare titoli aventi valore legale (Università Popolare di Milano).

Il TAR Lazio ha accolto il ricorso del dott. Pandini affermando che la competenza ad annullare le prove stesse risiede soltanto in capo al Ministro dell'istruzione, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 12, comma 3, del DM n. 176 del 1997, con la conseguente sicura incompetenza del Collegio.

Avverso la sentenza ha proposto appello il Collegio Nazionale degli agrotecnici. Il Collegio appellante sostiene che il provvedimento impugnato (nota prot. n. 1228 del 12 marzo 2020 seguito da note di chiarimento) è costituito dal diniego all'iscrizione all'albo del dott. Pandini e non già dall'intervenuto annullamento in sede di autotutela delle prove di esame. Deduce che ai fini dell'inquadramento di un atto amministrativo non assumerebbe rilievo dirimente l'autoqualificazione datane dall'amministrazione emanante, quanto piuttosto il suo contenuto sostanziale e la funzione da esso perseguita. Nel caso di specie sarebbe di plastica evidenza che il potere in concreto esercitato dal Collegio professionale nella

vicenda per cui è causa è quello di cui agli artt. 1, comma 4, della legge n. 251/1986 e 19 del Regolamento di Applicazione delle Disposizioni Urgenti della Legge Professionale di Agrotecnico (legge 5 marzo 1991, n. 91, comma 2, articolo 12 - Deliberazione del Consiglio del Collegio Nazionale degli Agrotecnici del 6 luglio 1991, n. 12 e successive modificazioni ed integrazioni) estrinsecatosi nella valutazione della domanda di iscrizione all'Albo degli Agrotecnici e giammai quello di annullamento delle prove di esame erroneamente postulato dal Giudice di prime cure. La sentenza impugnata sarebbe comunque errata poiché, a tutto voler concedere, essa sarebbe giunta a sanzionare con l'annullamento quello che al più avrebbe potuto configurarsi come un vizio di nullità per difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21 septies l. n.241/1990*, vizio tuttavia mai dedotto dal dott. Pandini. Quest'ultimo non avrebbe altresì interesse a difendere la sentenza di prime cure poiché essa non garantisce affatto l'iscrizione all'Albo degli Agrotecnici, ma imporrebbe - al più - al Collegio appellante di (ri)emettere un diniego di iscrizione con un più perspicuo richiamo al potere concretamente esercitato.

Nel giudizio si è costituito il Ministero dell'Istruzione. Il medesimo aderisce alle tesi dell'appellante ribadendo che i provvedimenti impugnati non riguardano l'annullamento dell'esame di abilitazione, come afferma il TAR, trattandosi di note del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati dirette all'interessato con le quali si comunica la carenza di un idoneo titolo di studio necessario per l'iscrizione all'albo degli Agrotecnici e Agrotecnici laureati.

Si è altresì costituito il dott. Pandini. Quest'ultimo evidenzia che il testo del provvedimento nulla dice circa l'istanza di iscrizione all'albo avanzata dal dott. Pandini, limitandosi a dichiarare l'invalidità dell'esame sostenuto da quest'ultimo (*"l'esame di abilitazione alla professione di Agrotecnico e di agrotecnico sostenuto non ha valore, in quanto lei risulta privo di un titolo di studio idoneo"*). Chiede la reiezione degli altri motivi di ricorso in quanto infondati. Sottolinea, in ogni caso, che i titoli erogati dalla Università Popolare degli Studi di Milano assumono piena validità e valore legale a seguito della legittimazione conseguita a mezzo

dell'autorizzazione ministeriale, prot. 313/11 MIUR; legittimazione più volte confermata anche dalla giurisprudenza.

La causa è stata chiamata all'udienza del 24 febbraio 2022, e all'esito trattenuta in decisione.

Ritiene il Collegio che l'appello sia fondato.

Come condivisibilmente affermato dall'appellante, nel vaglio di legittimità del provvedimento amministrativo assume valenza dirimente il contenuto sostanziale e la funzione da esso perseguita, la quale nell'ambito dei procedimenti ad istanza di parte è essenzialmente quella di dare una risposta alla pretesa dell'istante in relazione ad un "bene della vita" oggetto di necessaria intermediazione amministrativa. Nel caso di specie è pacifico che l'oggetto della pretesa (il cd. bene della vita) avanzata dal dott. Pandini con la domanda del 24 dicembre 2019, fosse l'iscrizione all'Albo degli agrotecnici. Il provvedimento, sia pur non citando espressamente la domanda, chiude negativamente il procedimento doverosamente attivatosi in conseguenza della stessa, sulla base di una motivazione reiettiva che – è vero – basa essenzialmente sulla ritenuta invalidità del titolo di studio acquisito presso l'Università Popolare di Milano e, in via derivata, sulla conseguente invalidità dell'esame di abilitazione alla professione di Agrotecnico e di Agrotecnico laureato. Tuttavia, né la motivazione, né il dispositivo dell'atto contengono manifestazioni volitive e provvedimentali cui possa agganciarsi un effetto costitutivo demolitorio, rimanendo le argomentazioni nell'alveo delle mere contestazioni funzionali a fornire adeguata motivazione alla decisione di negare l'iscrizione all'albo.

Del resto, le norme in materia di requisiti per l'iscrizione all'Albo (contenute nelle leggi 6 giugno 1986, n. 251, e 5 marzo 1991, n. 91, oltre che nei regolamenti attuativi) espressamente prevedono quale requisito di ammissione il possesso di un regolare titolo di studio, oltre al superamento dell'esame di Stato: di conseguenza, il Collegio Nazionale, in sede di verifica del possesso dei requisiti di iscrizione, pur

non potendo esprimersi, con effetti costitutivi, sulla regolarità dell'esame svolto presso il MIUR, può valutare la validità del titolo di studio quale requisito autonomo e non quale semplice presupposto della regolarità dell'esame, vieppiù in un caso, come quello di specie, in cui l'inefficacia del titolo è il portato di una sentenza del TAR Lazio (n. 4338/2019) nonché il predicato di una specifica nota del Dipartimento per la Formazione Superiore del Ministero dell'Università e della Ricerca pervenuta al Collegio nell'ambito di interlocuzioni istruttorie (nota del 13 gennaio 2020, prot. n. 646).

Ferma ogni valutazione nel merito della motivazione del provvedimento, il giudice di prime cure ha quindi errato nel qualificare lo stesso quale annullamento in autotutela dell'esame di abilitazione. Trattasi invece di un mero provvedimento di diniego di iscrizione all'albo motivato in relazione alla mancanza di un titolo valido; e non vi è dubbio che l'iscrizione all'Albo degli Agrotecnici sia competenza del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e del Collegio Provinciale cui tale iscrizione è richiesta, e non già del Ministero dell'Università e della Ricerca, giusto disposto di cui all'art. 1, comma 4 ,della legge n. 251/1986 (*“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”*) e del consequenziale art. 19 del Regolamento di Applicazione delle Disposizioni Urgenti della Legge Professionale di Agrotecnico.

Chiarito quanto sopra, l'attenzione può spostarsi sul piano della correttezza della motivazione e della conseguente legittimità del diniego.

Il Collegio osserva, in proposito, che sebbene l'appellato evochi nelle proprie memorie la questione della validità del titolo di studio, lo stesso non ha tuttavia riproposto ritualmente, e nei termini di cui all'articolo 101, comma 2, c.p.a., i motivi di censura non esaminati dal giudice di primo grado, con ciò determinando una preclusione processuale.

Ad ogni modo, anche a voler prescindere dai delineati profili processuali, il

Collegio non può che rilevare che il tema è stato *funditus* affrontato dal T.A.R. Lazio con sentenza n. 4338/2019. Il TAR, a fronte di una domanda dell'Università Popolare di Milano tesa ad accertare il silenzio assenso del Ministero dell'Università asseritamente formatosi sulla domanda di riconoscimento dei titoli erogati sulla base della presa d'atto n. 313/11 dello stesso Ministero, ha chiarito che *“la presa d'atto nel caso di specie non può essere considerata alla stregua di un provvedimento amministrativo dal quale possano, di per sé, scaturire autorizzazioni per il rilascio di titoli accademici validi sul territorio italiano”*, e concluso nel senso che *“non ricorrono le condizioni per accertare la formazione del silenzio assenso, stante la rilevata assenza dei presupposti per la riconoscibilità a fini accademici dei titoli conseguiti presso l'Università Popolare di Milano per la prosecuzione degli studi universitari in Italia”*.

La sentenza era al tempo dell'emissione del provvedimento di diniego (e ancora oggi) provvisoriamente esecutiva, non essendo stata sospesa, sebbene gravata in appello. Gli effetti costitutivi della sentenza, nonché la successiva nota 13 gennaio 2020, prot. n. 646, con la quale il MIUR ha precisato che *“l'Università Popolare di Milano non può istituire corsi di studio riservati ad Atenei riconosciuti e che i titoli eventualmente rilasciati non hanno alcun valore legale e non consentono l'ammissione ad alcun esame di Stato abilitante”*, non lasciavano margini al Collegio degli agrotecnici, chiamato a decidere dell'iscrizione all'albo, e investito, in via istruttoria, della valutazione circa la sussistenza dei relativi presupposti.

L'appello è dunque da accogliere. L'accoglimento del motivo principale d'appello rende ovviamente ultronea la valutazione dei motivi dichiaratamente e logicamente avanzati in via di subordine dall'appellante.

Avuto riguardo alla peculiarità della questione e all'evoluzione del giudizio, il Collegio ritiene sussistano giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie. Per l'effetto, in riforma della sentenza gravata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giulio Veltri**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Greco**

**IL SEGRETARIO**