

LA SENTENZA DEL TAR LAZIO: FINALMENTE UNA COMPETENZA ESCLUSIVA!

ELISABETTA NORCI
VICE PRESIDENTE CONAF

La recente sentenza del TAR Lazio ha affermato la nostra esclusiva competenza in materia forestale. Questo risultato, giunto in un certo senso inaspettato, rappresenta, tuttavia, il frutto del lavoro di colleghi che si sono impegnati nel corso degli anni e di una serie di vicissitudini giuridiche tra Enti, Ordini e Collegi che si sono succedute ed accavallate fino ad oggi, e che riassumiamo di seguito, per onor di cronaca.

Nel 1995 la Giunta Regionale Toscana, con deliberazione n° 680 del 23/01/1995, prescriveva che i progetti di forestazione-imboschimento di cui al Reg. CEE 2080/92 fossero a firma esclusivamente di iscritti nell'Albo dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali, giusta nota del Ministero di Grazia e Giustizia del 22/12/1994 che si esprimeva in tal senso.

Il Consiglio Nazionale dei Geometri ricorse contro tale sentenza negando la competenza esclusiva della nostra categoria in materia forestale e, affermando la propria.

La risposta del TAR Lazio è stata tassativa:

- ha negato ai geometri qualunque competenza in campo forestale compresa la progettazione di opere di miglioramento di superfici già boscate quali frangivento, fasce tagliafuoco, punti d'acqua e strade forestali;
- ha affermato l'esclusività della nostra competenza in materia forestale.

Per continuare il percorso a ritroso che ha permesso di raggiungere questo risultato è necessario citare un ricorso degli Ordini di Firenze, Sassari e Roma (1994) che chiedevano l'annullamento di alcune voci del tariffario dei Periti agrari (DM n. 372/1993) con le quali, surrettiziamente, si tentava un ampliamento di competenze alla materia boschiva-forestale ed ai parchi.

Il TAR Lazio con sentenza 1674/1994 accoglieva in pieno le richieste degli Ordini ricorrenti e riaffermava la chiara distinzione fra attività boschiva e forestale, riservata esclusivamente ai Dottori agronomi e Dottori forestali, e quella agraria, comune anche ai Periti agrari.

La esclusività di competenza non viene inficiata neppure dalla successiva sentenza del Consiglio di Stato

La sentenza rappresenta il punto di partenza per un'azione programmatica di affermazione delle nostre competenze e di tutela della nostra professione.

n° 915/1996 con la quale veniva riconosciuta ai periti agrari "una competenza residuale... nella materia quando si tratta di boschi pertinenti alle aziende agrarie" caratterizzati "dalla superficie ristretta, in funzione non ambientale ma solo produttiva e nei limiti in cui la coltivazione del bosco per il tipo di piantagione o per la

combinazione delle essenze, non presenti difficoltà insostenibili per la cultura, astrattamente riconosciuta ai periti medesimi in base alle cognizioni apprese in ambiente scolastico".

La sentenza di questi giorni chiarisce finalmente tutti questi aspetti, individuando la nostra figura professionale come l'unica ad averne competenza esclusiva.

Ma, cosa e quanto cambia nello scenario professionale della nostra categoria e quali prospettive si aprono a seguito dell'emanazione di questa sentenza?

Il TAR Lazio ha affermato che i dottori agronomi e dottori forestali sono titolari di una competenza esclusiva in materia forestale. Ha, inoltre, negato "ogni ambito di operatività ai geometri in tema di progettazione boschiva", da intendersi come progettazione di opere di miglioramento di superfici già boscate quali frangivento, fasce tagliafuoco, punti d'acqua, strade forestali etc.

Questa sentenza rappresenta per noi una grande occasione per delineare un programma di azioni da intraprendere per l'affermazione delle nostre competenze e per la tutela della nostra professione.

Il riconoscimento della esclusività della nostra competenza in materia forestale ci apre un ventaglio di opportunità: non solo perché tutti i lavori di forestazione dovranno essere, d'ora in poi, redatti da un dottore agronomo o un dottore forestale, comprese le piste, strade, etc. ma perché, in qualunque settore si parli delle materie "bosco" o "foresta" è necessario il nostro intervento. Pensiamo alle implicazioni infinite che questo comporta ed alle opportunità di lavoro che questa sentenza apre.

Portiamo qualche esempio: gli strumenti di pianificazione, a tutti i livelli: regionale, provinciale, comunale implicano lo studio, l'analisi, la gestione del patrimonio boschivo, la redazione di una carta "uso del



suolo" riportante la perimetrazione del bosco. Ed ancora: in molti dei lavori sul paesaggio si studia, si legge e si pianifica lo sviluppo della componente forestale. Pensiamo ai Parchi naturali, nei quali la gestione dei boschi è spesso affidata alle figure professionali più disparate, con la scusa che ci si riferisce alla vegetazione... (si ma boschiva!).

Sicuramente molteplici sono ancora i settori in cui possiamo far valere a buon diritto questa sentenza: che dire dei progetti di ingegneria naturalistica che altro non sono che sistemazioni idraulico-forestali? Il Conaf, intende costituire un gruppo di lavoro che si dedichi alla tutela della professione, che è l'attività istituzionale per eccellenza: ebbene si ritiene che la sentenza del TAR Lazio possa costituire il primo argomento di discussione: di verifica dei contenuti e dell'uso che se ne può fare. A seguito di questa sarà necessario un lavoro di pianificazione delle azioni da intraprendere, di concerto con le Federazioni e gli Ordini, in modo che su tutto il territorio nazionale si agisca in modo coordinato e solidale.

Tanto per anticipare alcune linee programmatiche, sarà necessario, prima di tutto, far conoscere questa sentenza a tutti i soggetti interessati, tra i quali,

soprattutto, gli Enti Pubblici: Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane etc, non solo inviandone copia ai responsabili politici e tecnici, ma attraverso una presentazione diretta dei Presidenti competenti per territorio, che devono far pesare in modo adeguato il suo significato. E' necessario far intendere che non saranno più accettati lavori di tipo forestale o coinvolgenti il settore forestale, che non siano stati redatti da un dottore agronomo o dottore forestale.

Dobbiamo, contemporaneamente, organizzarci per essere pronti a rispondere sul fronte della difesa legale; dobbiamo decidere se sia più opportuno che questa, che non sarà di poco conto, sia svolta a livello nazionale oppure qui coordinata ma effettuata a livello locale.

Rimangono ancora molti altri ambiti che possono consentirci di rivendicare opportunità di lavoro: ci sono Comuni, ad esempio, che hanno assunto in passato figure professionali non competenti specificatamente per la gestione dei miglioramenti in campo forestale, soprattutto laddove il territorio è interessato da proprietà demaniali: ebbene a questi dobbiamo spiegare che devono avvalersi delle nostre prestazioni professionali.

LA SENTENZA DEL TAR DEL LAZIO SUL RICORSO DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOMETRI

Si riporta il testo della sentenza del TAR del Lazio che sancisce l'inammissibilità del ricorso fatto dal Consiglio Nazionale dei Geometri.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale
per il Lazio - Sezione Prima
composto dai Magistrati:
Corrado CALABRO' Presidente
Antonino SAVO AMODIO Consigliere rel.
Carlo MODICA de MOHAC
Consigliere ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 5874 del 1995 Reg. Gen., proposto dal Consiglio Nazionale dei Geometri, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Guarino e Andrea Guarino, con i quale elettivamente domicilia in Roma, Piazza Borghese n. 3;

contro

il Ministero di Grazia e Giustizia, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con la quale elettivamente domicilia in Roma, Via della Scrofa n. 12;

e nei confronti

- della Regione Toscana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa, oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato, dagli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni, con i quali elettivamente domicilia in Roma, Via Alessandria n. 130;
- del Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli, Andrea Del Re e Antonio Campagnola, con i quali elettivamente domicilia in Roma, Viale Carso n. 71;

per l'annullamento

- della nota del Ministero di Grazia e Giustizia del 22 dicembre 1994 prot. n. 31043/8616, con la quale si è espresso il parere che i progetti esecutivi allegati alle domande di contributi ai sensi del regolamento CEE 2080/92 relativi a lavori di imboschimento e miglio-



ramento delle superfici boschive devono essere sottoscritti esclusivamente da laureati in Scienze agrarie e forestali iscritti nell'Albo dei dottori agronomi e forestali;

- della deliberazione della Giunta Regionale della Toscana del 23 gennaio 1995 n. 680, con la quale è stato modificato il Programma Pluriennale 1994-1996, a suo tempo approvato dal Consiglio Regionale e dalla Commissione CEE, prescrivendo che i progetti allegati alle domande di contributi ai sensi del predetto regolamento 2080/92 siano sottoscritti esclusivamente da iscritti nell'Albo dei dottori agronomi e forestali;
- di ogni altro comunque comunque connesso ai precedenti;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero di Grazia e Giustizia, della Regione Toscana e dell'interventore ad opponendum;

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

Visti gli atti tutti di causa;

Nominato relatore il consigliere Antonino Savo Amodio e uditi, all'udienza del 10 marzo 2004, l'avv. Venturella, per delega dell'avv. Andrea Guarino, l'avv. dello Stato Danilo Del Gaizo, l'avv. Calamita di Tria, per delega dell'avv. Lorenzoni, e l'avv. Laurino, per delega dell'avv. Campagnola;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

La vicenda, portata all'esame del Tribunale dal Consiglio Nazionale dei Geometri, si muove nell'ambito di applicazione del regolamento CEE n. 2080/90 del 30 giugno 1992, istitutivo di aiuti destinati ad incentivare l'imboschimento delle superfici agricole e lo sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole.

In applicazione dell'art. 4, che demandava agli Stati membri l'esecuzione del regolamento, la Regione Toscana procedeva all'approvazione del programma pluriennale 1994-1996, recante, fra l'altro, i criteri e le modalità di presentazione della domande di finanziamento. Detto programma veniva trasmesso alla Commissione, che, con la decisione n. C (94) 1315/16 del 20 maggio 1994, procedeva alla sua approvazione ai sensi dell'art. 5 del regolamento stesso.

In data 6 ottobre 1994 la Regione Toscana – Dipartimento Agricoltura e Foreste chiedeva al Ministero di Grazia e Giustizia (successivamente: Ministero della Giustizia) di sapere quali fossero i professionisti abilitati a redigere i progetti da sottoporre a finanziamento ed otteneva la nota impugnata in questa

sede, nella quale si affermava la competenza esclusiva dei laureati in scienze agrarie e forestali iscritti all'albo. La Regione Toscana, con la deliberazione 23 gennaio 1995 n. 680, disponeva in conformità.

Avverso i suddetti provvedimenti insorge il Consiglio Nazionale dei Geometri deducendo:

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e 5 del regolamento CEE 2080/90 nonché degli artt. 5, 28, 42 e 43 del Trattato CE, atteso che la Regione Toscana avrebbe illegittimamente modificato il programma pluriennale, che era stato regolarmente approvato dalla Commissione europea.

Detto programma, infatti, non avrebbe previsto la limitazione della competenza a redigere i progetti ai soli dottori agronomi e forestali.

La determinazione censurata risulterebbe, inoltre, intempestiva, in quanto approvata in data successiva al 30 luglio 1993, termine ultimo, ex art. 5 epigrafo, per sottoporre alla Commissione le disposizioni esecutive del regolamento in parola.

2) Violazione dell'art. 59 e ss. del Trattato CE in congiunzione con gli artt. 38 e ss. del regolamento CEE 2080/90. Eccesso di potere, atteso che tanto quest'ultimo quanto i principi di diritto comunitario non contemplerebbero preclusioni al libero esercizio delle attività professionali che non siano strettamente giustificate da ragioni di interesse pubblico.

In ogni caso, a termini dell'art. 16 del R.D. 11 febbraio 1929 n. 274, le competenze dei geometri consentirebbero la redazione dei progetti finanziabili.

3) Violazione degli artt. 6, 66 e seguenti del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e della legge 4 dicembre 1993 n. 491, vizio riferito specificamente alla deliberazione regionale, trattandosi di una competenza che andava esercitata direttamente dallo Stato e con effetti per l'intero territorio nazionale.

4) Violazione degli artt. 21, 22 e 46 della legge 22 maggio 1971 n. 343, in quanto la Giunta regionale avrebbe indebitamente esercitato una competenza del Consiglio.

5) Violazione dell'art. 2 della legge 7 gennaio 1976 n. 3 e dei principi generali in materia di delimitazione delle competenze professionali, atteso che i dottori agronomi e forestali non vanterebbero una competenza esclusiva, di rango legislativo, a svolgere le competenze de quibus, che, pertanto, in virtù del principio del libero esercizio delle professioni intellettuali, ben



potrebbero essere appannaggio anche dei geometri.

- 6) Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto, pur ammesso che i geometri non siano competenti a redigere progetti di imboschimento ex novo, in ogni caso non potrebbero essere esclusi dalla redazione dei progetti di opere di miglioramento delle superfici già boscate.

Si è costituito in giudizio il Ministero della Giustizia.

E' presente altresì la Regione Toscana, che, nella memoria difensiva, controdeduce analiticamente ai singoli motivi di doglianza.

Ha spiegato intervento ad opponendum il Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali. Tanto parte ricorrente quanto la Regione Toscana hanno depositato memorie conclusionali, nelle quali ribadiscono le rispettive posizioni già espresse in giudizio.

Il Tribunale, con l'ordinanza 14 giugno 1995 n. 1108, ha rigettato l'istanza cautelare.

DIRITTO

1) La prima questione posta dal ricorso riguarda una presunta violazione della normativa comunitaria, assumendo il Consiglio Nazionale dei Geometri che, nella specie, si sarebbe proceduto ad un'indebita modificazione di un programma pluriennale già approvato dalla Commissione CEE e, perciò stesso, intangibile.

L'illegittimità rileverebbe anche sotto l'aspetto temporale, atteso che tale modificazione è successiva al 30 luglio 1993, in spregio a quanto previsto dal regolamento CEE n. 2080/90, più volte citato.

Entrambe le prospettazioni sono palesemente infondate. All'uopo, è sufficiente osservare che il programma pluriennale licenziato dalla Commissione europea prevedeva testualmente al punto 5.4, pag. 29, che il richiedente allegasse "il progetto esecutivo di intervento firmato da un soggetto competente ai sensi della normativa vigente".

Dalla formulazione evidenziata risulta evidente che nessuna modificazione è stata apportata ad un testo che, di per sé, non conteneva in proposito alcuna previsione vincolante, demandando ai successivi atti applicativi di individuare, alla stregua della normativa regolante l'ordine delle competenze professionali, quali fossero i soggetti abilitati a sottoscrivere i progetti finanziabili.

Quanto detto esclude in radice la fondatezza della censura riguardante specificamente la tempestività della modificazione apportata al programma pluriennale.

2) La seconda e la quinta doglianza si prestano ad una trattazione congiunta, in quanto affrontano il problema di fondo – relativo alla sussistenza della competenza dei geometri nella materia – da due

prospettive speculari: da un lato, affermando in positivo la competenza de qua; dall'altro, negando il carattere dell'esclusività a quella dei dottori agronomi e forestali in materia boschiva.

Deve osservarsi, in primo luogo, che il citato regolamento n. 2080/90 demanda, puramente e semplicemente, ai singoli Stati membri l'individuazione, alla stregua del rispettivo ordinamento interno, dei soggetti abilitati a redigere i progetti di imboschimento.

In perfetta coerenza con quanto detto si pone, quindi, il punto 5.4 innanzi riportato del progetto pluriennale, che, perciò stesso, ha ottenuto l'approvazione della Commissione europea.

Deve aggiungersi, sul piano dei principi di diritto comunitario, di cui sono espressione le disposizioni del Trattato citate a sostegno dal ricorrente, che nessuna di dette norme intacca le attribuzioni dei singoli Stati membri in merito alla determinazione delle sfere di operatività delle singole professioni, alla stregua dei rispettivi studi curricolari.

La fonte che stabilisce le competenze dei geometri è l'art. 16 del R.D. 11 febbraio 1929 n. 274, il quale riserva ad essi l'attività di progettazione solo con riguardo a singole opere, che, perciò stesso, risultano essere tassativamente determinate: le costruzioni rurali di modesta entità, le piccole opere inerenti alle aziende agrarie, le modeste costruzioni civili e, per i soli professionisti con mansioni di perito comunale, le funzioni tecniche ordinarie dei comuni fino a diecimila abitanti, comunque esclusi i progetti che implicino la soluzione di rilevanti progetti tecnici. Così si esprimono partitamente le lettere l), m) e q) del citato art. 16.

La suesposta conclusione trova avallo nell'interpretazione che della norma stessa ha costantemente dato la giurisprudenza amministrativa (cfr., per tutte, Cons. Stato V Sez. 13 gennaio 1999 n. 25) e non è inficiata dal fatto che i geometri abbiano comunque competenze in materia agraria, in quanto queste ultime sono, ancora una volta, quelle tassativamente indicate dal medesimo art. 16 lett. e) e, non a caso, riguardano eminentemente l'attività di stima dei fondi rustici, che presuppone, appunto, conoscenze di una scienza che è patrimonio (anche) della categoria in questione.

Quanto detto trova conferma e viene rafforzato dalla considerazione che il nostro ordinamento tiene distinta l'attività forestale e boschiva da quella agraria, contemplando due distinte categorie di professionisti per l'esercizio delle competenze inerenti a ciascuna di esse: rispettivamente, i dottori agronomi e forestali ed i periti agrari.

Nella specie assume rilevanza la circostanza che solo ai primi è stata riconosciuta una competenza esclusiva in materia forestale: tanto emerge dalla disciplina contenuta nella legge 7 gennaio 1976 n. 3, come modifica-



ta dalla legge 10 febbraio 1992 n. 152, concernente le professioni di dottore agronomo e di dottore forestale, ed, in particolare, dall'art. 2 lett. c), che riserva a questi ultimi l'esercizio dell'attività di progettazione di opere di imboscamento.

Tale privativa è stata espressamente riconosciuta da questa Sezione con la sentenza 2 novembre 1994 n. 1674, oggetto di parziale riforma in appello ad opera del Giudice di appello (sentenza della IV Sez., 30 luglio 1996 n. 915), che non ha peraltro inficiato le conclusioni raggiunte in prime cure (limitandosi solo a riconoscere una competenza residuale dei periti agrari nella materia quando si tratti di boschi pertinenti ad aziende agrarie). È interessante notare che le sentenze citate hanno fatto leva anche sulla disciplina dettata dal regolamento n. 2080/90 per argomentare le conclusioni raggiunte.

Può, quindi, affermarsi, contrariamente a quanto sostenuto nella quinta censura, che i dottori agronomi e forestali siano titolari nella materia de qua di una competenza esclusiva, circostanza della quale è risultato avvertito il Ministero della Giustizia, che, nel parere reso, ha chiaramente espresso tale convincimento. In conclusione, e per completezza espositiva, pur a volere ampliare le attribuzioni dei geometri in materia agraria, sussisterebbe comunque una preclusione derivante dalla non sussumibilità (e dall'estraneità a quest'ultima) dei progetti di imboscamento.

Quanto detto trova una puntuale conferma nelle previsioni degli artt. 19 e 20 del citato R.D. n. 274/29, che individuano le competenze comuni dei geometri e dei periti agrari (con particolare riguardo alle attività inerenti alla divisione ed alla stima di fondi rustici), senza però minimamente invadere il campo di operatività proprio dei dottori agronomi e dei dottori forestali.

3) Alla medesima conclusione deve pervenirsi in merito alla presunta violazione degli artt. 6, 66 e seguenti del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e della legge 4 dicembre 1993 n. 491, assumendo il Consiglio Nazionale dei Geometri che la Regione Toscana avrebbe innovato l'ordine delle attribuzioni professionali, invadendo il campo dello Stato, trattandosi di una valutazione che non poteva che essere effettuata per l'intero territorio nazionale. In realtà, la Regione resistente non ha proceduto ad alcuna autonoma determinazione, ma, conformemente a quanto espressamente stabilito dal programma pluriennale approvato dalla Commissione europea, si è limitata ad individuare quali fossero i professionisti abilitati alla progettazione; essa, inoltre, proprio per assicurare un comportamento uniforme rispetto alle altre amministrazioni regionali, ha proceduto a chiedere un parere al Ministero della Giustizia, salvaguardando, nel contempo, le funzioni di coordinamento proprie dello Stato. Pertanto, al di là della questione di principio sollevata,

non è dato di riscontrare neppure in concreto quale sia la violazione delle prerogative statuali che si assume essersi verificata nella specie.

4) Quanto detto in precedenza circa l'insussistenza di un'autonoma – ed innovativa – determinazione in punto di competenza alla progettazione consente di concludere rapidamente per l'insussistenza del vizio di incompetenza della Giunta regionale, dedotto sub specie dell'esercizio sine titolo di una competenza del Consiglio.

5) Infondato è anche l'ultimo motivo di doglianza, con il quale il Consiglio ricorrente, pur ammettendo l'incompetenza della categoria rappresentata a redigere progetti di imboscamento ex novo, assume che i provvedimenti impugnati non avrebbero tenuto conto della summa divisio fra questi ultimi ed i semplici progetti relativi alle opere di miglioramento delle superfici già boscate, da realizzare con la predisposizione di frangivento, fasce tagliafuoco, punti d'acqua e strade forestali. Per questi ultimi afferma l'indebita pretermissione dei geometri dall'attività di progettazione.

Il vizio formale non sussiste, in quanto sia la deliberazione giuntale impugnata, sia gli atti applicativi, come pure il parere reso dal Ministero della Giustizia, recano l'indicazione tanto dei progetti di imboscamento ex novo quanto di quelli di semplice miglioramento delle superfici esistenti.

Deve osservarsi, però, che la portata sicuramente inferiore di quest'ultimo tipo di opere non modifica minimamente la conclusione in punto di competenza a redigere i relativi progetti, che si fonda sulla disciplina riveniente dall'art. 16 del R.D. n. 274/29, che inficia in radice la tesi esposta da parte ricorrente, negando ogni ambito di operatività ai geometri in tema di progettazione boschiva.

6) Per le considerazioni innanzi esposte, il ricorso è infondato e va rigettato.

Sussistono, peraltro, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima, rigetta il ricorso in epigrafe indicato. Compensa integralmente fra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 marzo 2004.

Corrado CALABRO'
Antonino SAVO AMODIO

Presidente
Consigliere est.

