



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA-ROMAGNA
BOLOGNA
SEZIONE I

Registro Sentenze: 3473/2008

Registro Generale: 143/2008

nelle persone dei Signori:

CALOGERO PISCITELLO Presidente
GIORGIO CALDERONI Cons. , relatore
GRAZIA BRINI Cons.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 143/2008 proposto da:

CONSIGLIO ORDINE NAZ.LE DOTTORI AGRONOMI E FORESTALI

rappresentato e difeso da:

FERRONI AVV. FRANCESCO
LUCARELLI AVV. FEDERICO

con domicilio eletto in BOLOGNA

VIA MURRI N. 9 C/O AVV. TIRAPANI
presso
FERRONI AVV. FRANCESCO

contro

REGIONE EMILIA ROMAGNA
rappresentata e difesa da:
FACINELLI AVV. ROBERTO
con domicilio eletto in BOLOGNA
VIA CASTELLATA N. 3/2 A - 3/B
presso la sua sede

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI n.c.

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta regionale 5.11.2007, n. 1652, recante avviso pubblico per la presentazione di offerte di servizi per l'implementazione del "catalogo verde", in applicazione delle misure 111-azione 1 e 114 del P.S.R. 2007-2013;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito, alla pubblica udienza del 5 giugno 2008, il relatore Cons. GIORGIO CALDERONI e uditi, altresì, per le parti, i difensori presenti come da verbale;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio, l'Ordine nazionale Dottori agronomi e forestali - premesse la propria legittimazione al ricorso e la normativa europea in tema di Piani di sviluppo rurale e di Sistema di consulenza aziendale per le aziende agricole beneficiarie di aiuti diretti - impugna la deliberazione regionale in epigrafe, con cui è stato approvato l'Avviso pubblico per la presentazione di offerte di servizi di formazione, informazione e consulenza, ai fini del loro inserimento nel Catalogo regionale telematico denominato "Catalogo verde", previsto nel Piano di sviluppo Regionale 2007/2013.

Queste le censure dedotte:

- 1) violazione artt. 3, 4, 5, 13, 14, 15 Regolamento CE n. 1782/2003; degli artt. 9, 20 e 24 Regolamento CE n. 1698/2005; degli artt. 21 bis usque quinquies Regolamento CE n. 1257/1999 e successive modificazioni; violazione Regolamento CE n. 817/2004; nonché dei principi di cui agli artt. 2, 3, 34, 49,

50, 81, 82 e 86 del Trattato UE e agli artt. 1, 2, 3, 41, 97, 120 e 177 Cost.;
dell'art. 2 legge n. 3/1976; del D.Lgs. n. 233/1946 e del D.P.R. n.
221/1954;del D.Lgs. n. 30/2006 e del D.Lgs. n. 206/2007; della legge n.
241/90; eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità,
carezza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, sviamento: il
provvedimento sarebbe viziato da incompetenza, poiché l'istituzione del
servizio di consulenza aziendale rientrerebbe nella competenza statale e la
normativa nazionale sarebbe ancora in corso di emanazione;

- 2) sussistenza dei medesimi vizi elencati sub 1), nell'assunto fondamentale che
le attività di consulenza previste dalla misura 114 del P.S.R. Emilia-Romagna
sarebbero esercitabili esclusivamente dagli iscritti all'Albo dei Dottori
agronomi e forestali;
- 3) ulteriore ricorrenza dei vizi di cui sopra, con riferimento alla specifica
previsione regionale che stabilisce l'obbligo di dimostrare, anche per i
professionisti iscritti all'albo, un'esperienza almeno biennale nell'erogazione
delle consulenze di cui si tratta, laddove tale requisito (ulteriore rispetto al
possesso dell'abilitazione e all'iscrizione all'Albo professionale) risulterebbe
limitativo del libero e pieno esercizio delle competenze professionali;
- 4) i medesimi vizi rileverebbero, altresì, sotto il profilo che gli anzidetti criteri
limiterebbero la possibilità per i Dottori agronomi e forestali di ottenere il
riconoscimento di organismo di consulenza;
- 5) infine, l'avviso pubblico *de quo* sarebbe affetto da difetto di motivazione,
contraddittorietà e perplessità, nella parte in cui omette di considerare che per
lo svolgimento delle consulenze in discorso sia necessaria l'iscrizione ad un

albo professionale che, al contrario, viene considerato requisito solo eventuale.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, eccependo preliminarmente la carenza di legittimazione attiva in capo all'Ordine ricorrente, poiché sarebbe ipotizzabile un conflitto di interessi, in seno alla categoria rappresentata, tra soggetti in possesso dell'esperienza (almeno) biennale richiesta e soggetti sprovvisti della stessa; nel merito, la Regione contesta la fondatezza delle censure avversarie e ne chiede la reiezione.

3. Dopo il rinvio della discussione dell'incidente cautelare, la causa è passata in decisione all'odierna pubblica udienza, previa produzione di documentazione e memoria conclusiva da parte dell'Ordine ricorrente, nonché previa discussione orale tra i difensori delle parti costituite.

4.1. Ciò premesso, il Collegio deve preliminarmente dichiarare l'ammissibilità del ricorso e di tutte le censure dedotte a suo sostegno, con ciò disattendendo le eccezioni in contrario sollevate dalla Regione.

4.2. Invero, la giurisprudenza è da ultimo orientata (cfr. T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 4 marzo 2008, n. 483) nel senso che gli Ordini professionali hanno legittimazione a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria dei soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale, non solo - ovviamente - quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della professione stessa, ma anche ogniqualvolta si tratti comunque di conseguire determinati vantaggi, sia pure di carattere puramente strumentale, giuridicamente riferibili alla categoria ed anche nell'ipotesi in cui possa configurarsi un ipotetico conflitto di interessi tra ordini e singoli professionisti beneficiari dell'atto impugnato che l'ordine assume invece essere lesivo dell'interesse

istituzionalizzato della categoria (cfr. in termini: Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 2001, n. 1339; 3 giugno 1996, n. 624; TAR Palermo, sez. II, 22 marzo 2005, n. 410; TAR Campania - Napoli, 11 giugno 1999, n. 1602).

Ciò significa che la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi, per essere idonea ad escludere la legittimazione ad agire dell'ordine professionale, deve essere sostanziale, essendo all'uopo insufficiente la circostanza meramente eventuale e giuridicamente insignificante che alcuni professionisti possano beneficiare del provvedimento che l'ordine assume lesivo dell'interesse istituzionalizzato della categoria.

4.3. Nel caso in esame, l'azione dell'Ordine Dottori agronomi e forestali tende, *in primis*, a riservare ai soli propri iscritti lo svolgimento dell'attività di consulenza di cui si tratta e, sotto questo profilo, non è ravvisabile conflitto di interessi alcuno.

Quanto alla doglianza subordinata che si appunta sulla richiesta di esperienza almeno biennale anche per gli iscritti all'Ordine, il conflitto tra gli iscritti eventualmente in possesso di tale requisito e quelli che ne sono sprovvisti non raggiunge quell'intensità sostanziale individuata dalla giurisprudenza per poter escludere la legittimazione dell'Ordine stesso, essendo giuridicamente non rilevante, sotto questo profilo, che alcuni singoli iscritti siano – in ipotesi – dotati di quell'esperienza biennale che l'Ordine mira ad espungere per la generalità della categoria dei Dottori agronomi e forestali, con ciò svolgendo un'azione nel superiore interesse collettivo della categoria stessa, intesa nella sua unitarietà.

Il ricorso e le singole censure che lo sorreggono si rivelano, pertanto, ammissibili.

5. Di queste, in ordine logico e cronologico va esaminata per prima quella con cui si lamenta l'incompetenza della Regione ad intervenire *in subiecta materia*: in questo

caso, coglie nel segno la replica regionale secondo cui è il Piano nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013, adottato dal Ministero delle Politiche agricole, ad aver esplicitamente optato per l'attuazione del Regolamento CE n. 1698/2005 (in cui rientra il Sistema di consulenze *ex art.* 13 Regolamento CE n. 1782/2003) mediante Piani di sviluppo rurale a livello regionale, come specificamente consentito dall'art. 15 del citato Reg. n. 1698/2005.

Invero, già negli "Orientamenti per la redazione del Piano Strategico Nazionale nel settore dello sviluppo rurale" (il cui testo è stato approvato dalla Conferenza Stato Regioni nella seduta del 3.02.2005), si legge che "il PSN fornisce orientamenti generali per l'applicazione delle politiche di sviluppo rurale in stretta concertazione con le Regioni e le Province Autonome e con la consultazione delle parti economiche e sociali" e che "il PSN può fornire anche metodologie comuni per tutto il territorio nazionale al fine di facilitare e rendere più spedita l'applicazione del Regolamento da parte delle Regioni e delle Province Autonome".

Rispetto a tale concreta applicazione a livello regionale (con specifico riferimento anche alla misura 114), il Ministero si preoccupa di fungere anche da coordinamento informativo, pubblicando sul proprio sito istituzionale tutti i bandi emanati dalle Regioni e Province autonome nel quadro dei programmi di sviluppo rurale 2007 – 2013 (inseriti in una apposita Banca Dati PSR), nonché un relativo "Quadro sinottico interattivo".

Essendo, pertanto, pacifico che l'attuazione del Regolamento *de quo* è demandata al livello regionale, il primo mezzo di impugnazione deve, pertanto, essere disatteso.

6.1. Con le restanti censure l'Ordine ricorrente formula, come anticipato sub 4.3., una tesi e domanda principale ed una tesi e domanda subordinata.

Anche in riferimento alla tesi e connessa domanda principale, si rivelano condivisibili gli argomenti opposti dalla Regione (cfr. pagg. 14-15-16 controricorso), secondo cui, rispettivamente:

- le offerte di formazione, informazione e consulenza considerate dall'impugnato avviso pubblico riguardano un "ventaglio molto più vasto di quello indicato in sede comunitaria come componenti indispensabili del <Sistema di consulenza aziendale>";
- "solo una parte delle materie considerate dalle misure nn. 111 e 114 rientrano tra quelle riservate ai membri dell'Ordine ricorrente, ovvero di un qualsiasi altro Ordine professionale";
- considerando, dunque, sia l'ipotesi di materie non riservate per legge ad uno specifico Ordine professionale (come, ad es., il commercio elettronico e la logistica aziendale) e l'ipotesi di offerte di consulenza in settori, invece, professionalmente "riservati", l'Avviso ha conseguentemente indicato sia requisiti comuni ad entrambe le suddette tipologie di offerte (quali il titolo di studio e l'esperienza minimi, disponibilità di una struttura adeguata, ecc.), sia requisiti specifici per le materie riservate a determinate categorie di professionisti (superamento esame di stato, iscrizione al competente Albo).

Tali argomenti trovano, invero, puntuale riscontro negli atti di causa e nel tenore letterale dell'Avviso controverso (cfr. pag. 9, su cui *infra* al capo 6.3.), cosicché risulta, all'evidenza, priva di fondamento la pretesa di fondo dell'Ordine ricorrente (sviluppata nel secondo e quinto motivo) a che tutte le attività indicate nell'Avviso regionale siano riservate in esclusiva ai propri iscritti.

Laddove, infatti, l'Ordine provvede ad una elencazione di dette attività (quinto motivo), esso si limita anche ad indicare funzioni certamente rientranti nella competenza professionale dei Dottori agronomi e forestali (mantenimento dell'*habitat* naturale, buone condizioni agronomiche ed ambientali, ecc.) ma trascura di menzionare i servizi che a tale competenza palesemente sfuggono e che il par. 4 dell'Avviso invece contempla tra quelli pubblicabili nel "Catalogo verde" e ammissibili a contributo, quali:

- B06, Integrazione dei lavoratori stranieri: corsi di lingua italiana, materiali didattici e divulgativi specifici per stranieri;
- C01, Gestione, economia e finanza: supporti volti alla crescita delle capacità di gestione economica, finanziaria, logistica e organizzativa degli imprenditori;
- C02, Fiscalità, tributi e aspetti giuridici dell'impresa;
- C05, Marketing;
- C10, E-skill, professionalizzazione informatica;
- C11, Professionalizzazione linguistica.

6.2. Siffatto ampliamento del campo della consulenza risulta, peraltro, operato proprio dal regolamento CE 1698/05 che - nel confermare le linee del precedente 1782/2003, di riforma a medio termine della PAC - ha correlato l'estensione del ventaglio dei servizi agli obiettivi generali di miglioramento della competitività delle imprese e di sviluppo del potenziale umano.

Il medesimo Regolamento n. 1698/05 sullo sviluppo rurale non fornisce, poi, indicazioni in merito ai soggetti erogatori del servizio di consulenza aziendale.

Dato il carattere generale delle coordinate poste dalla normativa comunitaria, ampi risultano i margini di manovra della loro attuazione nell'ordinamento interno: e, sul piano della prassi operativa, il *modus agendi* della Regione Emilia-Romagna risulta assolutamente in linea con quello delle altre Regioni italiane, quali ad es. la Puglia, ove la consulenza *ex art. 24 Reg. CE n. 1698/2005* è concepita come servizio assai composito e multidimensionale, cui corrispondono soggetti erogatori caratterizzati da multidisciplinarietà e da un alto livello di specializzazione in diverse discipline, con una spiccata preferenza - circa la forma giuridica - per le Società rispetto alle Associazioni tra professionisti; ovvero il Veneto, ove (All. B - D.G.R. n. 199 del 12.2.2008, concernente la misura 114) figurano tra gli interventi ammissibili il risparmio energetico e la produzione di energia da fonti rinnovabili; il marketing e la logistica; le tecnologie di informazione e comunicazione (ICT); l'innovazione ed il trasferimento tecnologico.

6.3. Sotto il profilo propriamente giuridico, vanno, poi, richiamati i principi elaborati dalla Corte Costituzionale, secondo cui il sistema degli ordinamenti professionali di cui all'art. 33, quinto comma, della Costituzione, deve essere ispirato al principio della concorrenza e della interdisciplinarietà, avendo la funzione di tutelare non l'interesse corporativo di una categoria professionale, ma quello degli interessi di una società, connotati in ragione di una accresciuta e sempre maggiore complessità: il che porta ad escludere una interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica (Corte Cost. 345 del 1995). Ed alla luce di tali principi, ancora la Consulta (sentenza n. 418 del 1996) ha ritenuto la manifesta infondatezza della questione di illegittimità dell'art. 1, primo e ultimo comma del D.P.R. n. 1067 del 1953 e dell'art. 1, primo e ultimo comma, del D.P.R.

n. 1068 del 1953, in relazione all'art. 76 Cost., rilevandone la conformità alla precisa prescrizione contenuta nell'articolo unico, lettera a), della legge 28 dicembre 1952, n. 3060 (Delega al Governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e di ragioniere), secondo cui "la determinazione del campo delle attività professionali non deve importare attribuzioni di attività in via esclusiva".

Nelle norme delegate - hanno sottolineato i giudici delle leggi - non si rinviene alcuna attribuzione in via esclusiva di competenze, ma viene riaffermato che l'elencazione delle attività, oggetto della professione disciplinata, non pregiudica ne' "l'esercizio di ogni altra attività professionale dei professionisti considerati ne' quanto può formare oggetto dell'attività professionale di altre categorie a norma di leggi e regolamenti".

In altri termini, la disposizione comporta, da un canto, la non tassatività della elencazione delle attività e, dall'altro, la non limitazione dell'ambito delle attribuzioni e attività in genere professionale di altre categorie di liberi professionisti. L'espressione "a norma di leggi e regolamenti" - di cui all'ultimo comma di entrambe le disposizioni dei DD.PP.RR. nn. 1067 e 1068 del 1953 - deve, ad avviso della Corte, essere doverosamente intesa non con esclusivo riferimento a professioni regolamentate mediante iscrizione ad albo, ma anche, con riferimento agli spazi di libertà di espressione di lavoro autonomo e di libero esercizio di attività intellettuale autonoma non collegati a iscrizione in albi.

Al di fuori delle attività comportanti prestazioni che possono essere fornite solo da soggetti iscritti ad albi o provvisti di specifica abilitazione (iscrizione o abilitazione prevista per legge come condizione di esercizio), per tutte le altre attività di

professione intellettuale o per tutte le altre prestazioni di assistenza o consulenza (che non si risolvano in una attività di professione protetta ed attribuita in via esclusiva, quale l'assistenza in giudizio: cfr. Cass. 12840/2006), vige il principio generale di libertà di lavoro autonomo o di libertà di impresa di servizi a seconda del contenuto delle prestazioni e della relativa organizzazione (salvi gli oneri amministrativi o tributari).

L'anzidetto canone generale della libertà di lavoro autonomo e/o di impresa risulta senz'altro osservato dall'avviso regionale di cui qui si controverte, che ha avuto precisa cura di specificare (cfr. pag. 9) che *“per le tipologie di attività di consulenza che, secondo l'ordinamento vigente, devono essere svolte da professionisti abilitati, l'iscrizione all'albo costituisce requisito essenziale per lo svolgimento dell'attività stessa”* e che, in tal caso, risulta pertanto necessaria l'indicazione del superamento dell'esame di stato e l'iscrizione all'Albo.

6.4. Vanno, pertanto, respinte, siccome infondate, le censure (secondo e quinto motivo) svolte a supporto della tesi principale prospettata in ricorso.

7. E', invece, meritevole di accoglimento la tesi subordinata, dispiegata con il terzo e quarto mezzo di impugnazione e volta a sostenere l'arbitrarietà dell'ulteriore requisito dell'esperienza (almeno biennale), richiesto dall'Avviso per tutto il personale - e, dunque, anche per gli iscritti agli Ordini professionali -, in quanto per poter svolgere l'attività consulenziale *de qua* sarebbe, per l'appunto, sufficiente l'anzidetta iscrizione.

Infatti, l'imposizione di un tale requisito “esperienziale” appare certamente rispondente a criteri di ragionevolezza, allorquando si riferisca a quelle prestazioni per le quali non è richiesta l'iscrizione ad alcun Albo od Ordine professionale,

cosicché l'aver già svolto, per un certo lasso di tempo, il servizio offerto si traduce in una garanzia di affidabilità e pone il destinatario al riparo dalla scarsa professionalità di soggetti improvvisatisi consulenti di questa o quella attività: in questo caso, sì, il richiedere un'esperienza minima nel settore vale ad assicurare la *ratio* sottesa al Sistema di consulenza aziendale e alla misura 111, così come ricostruita dalla difesa regionale (cioè offrire agli agricoltori l'opportunità di avvalersi di un servizio consulenziale d'eccellenza: pag. 18 controricorso).

Non altrettanto, però, dicasi allorquando il requisito esperienziale viene richiesto in aggiunta anche all'iscrizione ad un Albo od Ordine professionale, poiché detta iscrizione - in quanto presuppone un periodo di praticantato ed il superamento di un esame di stato - integra già *in re ipsa* quel vaglio di professionalità perseguito dal legislatore comunitario e regionale, sicché non v'è necessità di richiedere alcuna esperienza ulteriore né il possesso di uno specifico percorso formativo.

Al più, un siffatto requisito ulteriore e successivo all'abilitazione professionale potrebbe essere richiesto - come è stato stabilito, ad esempio, dalla Regione Toscana - per il responsabile tecnico del servizio oggetto di consulenza (tuttavia formato, secondo la disciplina regionale toscana, anche da almeno altre due unità di personale tecnico): si veda il Decreto dirigenziale ARSIA 8 aprile 2008, n. 133, pubblicato sul B.U.R. 23.4.2008 e recante "Bando per il riconoscimento degli organismi abilitati all'erogazione di consulenza riguardante l'applicazione della condizionalità ed il miglioramento del rendimento globale dell'azienda - Reg. CE 1974/06 art. 15 comma 2, misura 114 del PSR - Toscana - 2007-2013".

Nell'imporre, invece, il medesimo requisito esperienziale indifferenziatamente per tutto "il personale preposto alla fornitura dei servizi" e sia per le consulenze riservate

ad iscritti ad Albi ed Ordini professionali che per quelle “libere” da simile iscrizione, l’Avviso regionale impugnato incorre, all’evidenza, nel vizio di disparità di trattamento dedotto con i motivi terzo e quarto qui all’esame, in quanto assoggetta ad uguale disciplina situazioni tra loro obiettivamente ineguali, effettivamente ponendosi, in tal modo, per gli iscritti ad Albi e Ordini, “quale discriminazione ingiustificata ed illogica rispetto agli altri soggetti ammessi a svolgere servizio di consulenza in possesso del solo titolo di studio e non anche della predetta iscrizione” (cfr. pag. 15 ricorso introduttivo).

8. Conclusivamente, il ricorso va accolto nei soli limiti della fondatezza del terzo e quarto motivo e, per l’effetto, l’impugnato Avviso regionale, approvato con deliberazione G.R. n. 1652/2007, va annullato nella parte in cui (Par. 2, Requisiti degli Enti che offrono servizi) richiede - quanto ai servizi di consulenza e informazione - per tutto il personale impiegato, e quindi anche per gli iscritti all’Ordine ricorrente:

- “un’attività almeno biennale nell’offerta di servizi alle imprese, su ambiti attinenti alle materie e settori per i quali si propone la consulenza”;
- un percorso formativo per almeno 60 ore nell’ultimo biennio ovvero un’ulteriore esperienza lavorativa di almeno un anno oltre ai due sopraindicati.

In considerazione della peculiarità della controversia e del suo - appena indicato - esito, le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo per l’Emilia-Romagna, Sezione I, così decide:

- 1) ACCOGLIE il ricorso in premessa, per quanto di ragione e nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- 2) per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe nelle esclusive parti sempre in motivazione indicate al numero 8;
- 3) compensa, tra le parti, le spese di lite.

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

Così deciso in Bologna il 5 giugno 2008.

Presidente f.to Calogero Piscitello

Cons. rel. est. F.to Giorgio Calderoni

Depositata in Segreteria in data 22.7.2008

Bologna, li 22.7.2008

Il Segretario

f.to Livia Monari