



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 384 del 2008, proposto da:

- 1) Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali;
 - 2) Collegio Nazionale degli Agrotecnici ed Agrotecnici Laureati,
 - 3) Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani,
 - 4) Consiglio dell'Ordine Provinciale dei Veterinari di Perugia,
 - 5) Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Arezzo, Grosseto, Perugia, Siena e Terni,
 - 6) Consiglio dell'Ordine Provinciale dei Veterinari di Terni;
- tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Lietta Calzoni e Federico Lucarelli, con domicilio eletto presso l'avv. Lietta Calzoni in Perugia, via Bonazzi, 9

contro

Regione Umbria, rappresentato e difeso dall'avv. Paola Manali, con domicilio eletto presso la stessa in Perugia, corso Vannucci, 30;

nei confronti di

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale dell'Umbria n. 550 del 19 maggio 2008, pubblicata in BUR Umbria n. 26 il 4 giugno 2008, concernente la «Istituzione del Sistema di Consulenza Aziendale nella Regione Umbria: modifiche alla DGR 2340/2006», con la quale sono stati

definiti i «Criteri per il riconoscimento degli organismi ritenuti idonei alla erogazione dei servizi di consulenza aziendale nella Regione Umbria» in relazione alla Misura 1.1.4 "Utilizzazione di servizi di consulenza agricola" del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, per quanto occorrer possa, la determinazione dirigenziale n. 4439 del 27 maggio 2008, pubblicata sul BUR Umbria n. 26 del 4 giugno 2008

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11/02/2009 il Pres. Pier Giorgio Lignani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Nell'ambito della politica dell'Unione Europea per il sostegno all'agricoltura, il regolamento CE n. 1782/2003 del 29 settembre 2003 obbliga, fra l'altro, gli stati membri ad istituire un "sistema organico di consulenza per le aziende agricole professionali".

Al riguardo, nel preambolo del regolamento si legge quanto segue:

«Per aiutare gli agricoltori a conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, è necessario che gli Stati membri istituiscano un sistema organico di consulenza per le aziende agricole professionali (...) inteso a sensibilizzare e informare gli agricoltori sui flussi materiali e sui processi aziendali che hanno attinenza con l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali, fermo restando l'obbligo degli agricoltori di rispettare le norme in materia. (...) L'adesione al sistema dovrebbe essere a titolo volontario per gli agricoltori, dando la precedenza a quelli che ricevono pagamenti diretti al di sopra di un determinato importo annuo (...)».

Gli articoli 13 e seguenti recano le disposizioni correlative.

Tali disposizioni sono ora riprodotte nel nuovo regolamento n. 73 del 19

gennaio 2009, che ha sostituito il precedente.

2. Volendo dare attuazione a questa normativa, la Giunta regionale dell'Umbria ha adottato la delibera n. 550 del 19 maggio 2008, pubblicata in BUR Umbria n. 26 il 4 giugno 2008, con la quale sono stati definiti i «Criteri per il riconoscimento degli organismi ritenuti idonei alla erogazione dei servizi di consulenza aziendale nella Regione Umbria».

3. La delibera regionale viene impugnata con il presente ricorso dal Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali, dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici ed Agrotecnici Laureati, dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani, dal Consiglio dell'Ordine Provinciale dei Veterinari di Perugia, dal Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Arezzo, Grosseto, Perugia, Siena e Terni, e dal Consiglio dell'Ordine Provinciale dei Veterinari di Terni.

Gli organismi ricorrenti, quali rappresentanti delle rispettive categorie professionali (agronomi, dottori forestali, agrotecnici, agrotecnici laureati, veterinari), deducono che le disposizioni impugnate ledono le prerogative garantite ai loro aderenti dall'ordinamento. In particolare (così affermano le parti ricorrenti) esse si prestano ad essere interpretate in un senso che consente di esplicitare l'attività di consulenza anche a persone non abilitate e/o non iscritte agli albi professionali; mentre d'altra parte impone ai soggetti abilitati ed iscritti agli albi ulteriori requisiti e condizioni, violando il principio per cui l'abilitazione e l'iscrizione sono i soli requisiti necessari e sufficienti per l'esercizio professionale.

4. Resiste al ricorso la Regione Umbria, eccependone l'inammissibilità e contestandone argomentatamente la fondatezza.

5. Il Collegio ritiene che l'eccezione d'inammissibilità debba essere respinta.

Non pare dubbio, infatti, che gli interessi che le parti ricorrenti intendano tutelare siano riferibili alle rispettive categorie professionali, ciascuna delle quali considerata nel suo insieme. Detti interessi, poi, si identificano con quelli derivanti dai rispettivi ordinamenti professionali ed alla cui tutela sono istituzionalmente preposti.

Ne consegue la legittimazione delle parti ricorrenti.

6. Prima di affrontare il merito delle censure dedotte, sembra opportuno qualche breve chiarimento sulla natura, gli scopi ed il funzionamento del "sistema di consulenza aziendale" istituito e disciplinato dalla Regione Umbria in attuazione dei regolamenti comunitari sopra citati.

Dal preambolo del regolamento CE n. 1782/2003 si evince che detto "sistema" è, in buona sostanza, una sorta di servizio pubblico, istituito a vantaggio degli agricoltori affinché questi ultimi ne ricevano ogni opportuna indicazione ed assistenza per realizzare al meglio gli impegni assunti quale contropartita degli aiuti comunitari ricevuti. Tale servizio di consulenza giova, da un lato, agli agricoltori perché (a parte altri aspetti) evita loro d'incorrere nelle sanzioni previste per le inadempienze; e, dall'altro lato, concorre oggettivamente a garantire il conseguimento degli obiettivi pubblicistici (ad es. di tutela ambientale) perseguiti dalla politica agricola comunitaria.

Dall'insieme della normativa (inclusi, per quanto di ragione, i punti non controversi della delibera regionale impugnata) si evince inoltre che il "sistema di consulenza aziendale" presenta le seguenti caratteristiche:

(a) il "sistema" non è direttamente organizzato dalla Regione, tanto meno a spese di questa: il servizio è reso da "organismi" (intuitivamente istituiti da privati, o anche da enti pubblici diversi dalla Regione) ai quali la Regione si limita a dare il proprio "riconoscimento" una volta verificata la rispondenza ai requisiti di cui alla delibera impugnata;

(b) non vi sono prestazioni o funzioni riservate in via esclusiva agli organismi accreditati; gli agricoltori interessati restano liberi di avvalersi della consulenza di qualsivoglia professionista o struttura legalmente esercente al di fuori del "sistema";

(c) il servizio reso dal "sistema" (e per esso dagli organismi accreditati) non è gratuito; s'intende, cioè, che gli utenti debbono, in linea di principio, remunerare le prestazioni ricevute, anche se la Regione si riserva la possibilità di intervenire per aiutarli a sopportare i costi.

7. Ciò chiarito, si osserva che è fondato il motivo di ricorso con il quale si denuncia la delibera regionale nella parte in cui non prescrive che il responsabile e gli altri componenti dello "staff tecnico" siano muniti (oltre che di un adeguato titolo di studio) dell'abilitazione e dell'iscrizione all'albo in uno dei settori professionali pertinenti alle materie su cui verte la consulenza.

Ed invero, le consulenze in parola sono chiaramente una forma di esercizio professionale, sicché, nella misura in cui le attività professionali sono regolamentate e riservate a soggetti appositamente abilitati ed iscritti ad un albo, queste regole debbono essere osservate anche dai tecnici che operano nell'ambito del "sistema di consulenza aziendale".

Resta impregiudicata, non ricentrando nella materia del contendere in questa sede, la questione se ai fini di cui si discute sia valida ed utile solo l'iscrizione ad uno degli albi pertinenti alle professioni tutelate dagli attuali

ricorrenti, oppure sia ammissibile anche l'iscrizione ad albi pertinenti ad altre professionalità il cui oggetto rientri negli scopi perseguiti dai regolamenti comunitari.

8. Una volta stabilito che tutti i componenti dello staff tecnico debbono essere provvisti di abilitazione professionale ed iscrizione all'albo, risulta illegittima, per irrazionalità, la prescrizione di una determinata anzianità lavorativa.

Tale requisito, invero, avrebbe una sua razionalità solo se si discutesse di soggetti "non" provvisti di abilitazione e di iscrizione all'albo.

Ciò si dice, beninteso, solo con riferimento ai membri dello staff tecnico, diversi dal responsabile. Quanto a quest'ultimo, infatti, non si può dire manifestamente irragionevole l'imposizione di un "quid pluris" di requisiti, anche sotto forma di una certa anzianità di esercizio professionale.

Anche per questa parte, dunque, il ricorso va accolto, nei limiti testè precisati.

9. Vanno respinte, invece, le ulteriori censure, con le quali vengono investite altre prescrizioni stabilite dalla delibera regionale impugnata quali condizioni per l'accreditamento degli organismi di consulenza.

Le prescrizioni contestate, in particolare, sono le seguenti:

(a) quella per cui il responsabile e gli altri componenti dello staff tecnico potranno operare in uno solo degli organismi accreditati (vale a dire, non sarà dato il riconoscimento ad organismi che presentino uno staff tecnico del quale facciano parte uno o più soggetti inseriti nello staff tecnico di altro consimile organismo);

(b) quella per cui ciascun organismo di consulenza, per ottenere il riconoscimento, dovrà avere almeno tre sedi, aperte al pubblico per un minimo di cinque giorni alla settimana, dislocate in modo da coprire l'utenza di non meno di 4000 aziende agricole in almeno cinque Comuni;

(c) quella per cui ciascun organismo dovrà avere la disponibilità - anche mediante convenzione - di un adeguato laboratorio di analisi, con l'obbligo di garantire l'attività di consulenza per almeno 10 anni;

(d) quella per cui ciascun organismo dovrà produrre determinate certificazioni di qualità.

A questo proposito, si deve richiamare quanto detto sopra (al punto 6) riguardo alle caratteristiche e al funzionamento del "sistema di consulenza

aziendale"; che è un servizio messo a disposizione degli interessati senza avere in esclusiva la titolarità di alcuna funzione. Il che implica, fra l'altro, che tutti i professionisti che non possano o non vogliano dotarsi dell'organizzazione richiesta dalla Regione ai fini del riconoscimento, rimangono pienamente liberi di esercitare le rispettive professioni, in forma singola come associata, in condizioni di parità con gli organismi accreditati.

Risultano dunque non pertinenti, e non rilevanti, tutte le argomentazioni svolte dai ricorrenti con riferimento a principi quali la libertà dell'esercizio professionale, la libertà di concorrenza, e simili.

D'altra parte, è perfettamente ragionevole che l'autorità pubblica, nel momento in cui istituisce un "sistema" di organismi accreditati, riservi l'accREDITAMENTO (che, come si è detto più volte, non implica l'attribuzione di funzioni in via esclusiva) a strutture che raggiungano una certa soglia di dimensioni, di qualità, di attrezzature e di risorse umane.

Per questa parte, dunque il ricorso va respinto.

10. Si ravvisano giusti motivi per compensare le spese.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale accoglie il ricorso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione. Spese compensate.

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

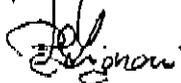
Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 11/02/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente, Estensore

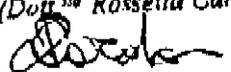
Annibale Ferrari, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE



IL SEGRETARIO
(Dott.^{ssa} Rossella Cardoni)



DEPOSITATA IN SEGRETTERIA

il **6 LUG. 2009**

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

CAPIETTORE AMMINISTRATIVO

(Dr. Giuseppe Soranna)

