

**N. 00187/2010 REG.SEN.**

**N. 00748/2007 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 748 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da: COLLEGIO NAZIONALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI, in persona del suo presidente pro tempore; FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI VETERINARI ITALIANI, in persona del suo presidente pro tempore; COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI TORINO E AOSTA, in persona del suo legale rappresentante pro tempore; COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI

LAUREATI DI ALESSANDRIA, BIELLA E VERCELLI, in persona del suo legale rappresentante pro tempore; COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI CUNEO, in persona del suo legale rappresentante pro tempore; COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI NOVARA E VERBANIA CUSIO OSSOLA, in persona del suo legale rappresentante pro tempore; COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI ASTI, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Marco Prosperetti, Domenico Tomassetti e Sergio Guerrizio, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Torino, via Susa, 40;

*contro*

Regione Piemonte, in persona del presidente della giunta regionale pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Piccarreta, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Torino, piazza Castello, 165; Ministero Politiche Agricole e Forestali, in persona del ministro pro tempore, non costituito; Ministero della Giustizia; in persona del ministro pro tempore, non costituito;

*nei confronti di*

CONAF - Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, in persona del suo presidente e legale

rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Clizia Calamita Di Tria, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paolo Scaparone in Torino, via S. Francesco D'Assisi, 14; Ordine Nazionale Dottori Agronomi e Forestali, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, non costituito;

*per l'annullamento*

- (con il ricorso introduttivo depositato il 15.06.2007), della deliberazione della Giunta Regionale per il Piemonte n. 48-5643 del 2.4.2007 con la quale è stata approvata la Misura n. 114 all'interno del Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.) della Regione Piemonte 2007-2013, concernente la realizzazione del servizio "di consulenza aziendale" per le imprese agricole beneficiarie di aiuti diretti dalla Unione Europea, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

- (con i motivi aggiunti depositati il 6.2.2008), della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 44-7485 del 19.11.2007 con la quale è stato "riadottato" il P.S.R. 2007 - 2013, stralciando dal precedente Programma le Misure nn. 123, 126, 131, 213, 225 e 312;

- (con i motivi aggiunti depositati il 24.07.2009), della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 27-11352 del 04.05.2009 con la quale la Regione Piemonte ha emanato le istruzioni per il riconoscimento degli organismi di consulenza aziendale, specificando i requisiti di cui ai criteri di selezione introdotti con la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n. 48-5643 del 2.4.2007;

- (nonché, con gli stessi motivi aggiunti depositati il 24.07.2009), della determinazione dirigenziale n. 487 del 09.06.2009 con la quale la Regione Piemonte ha approvato il bando per il riconoscimento dei Soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola;

Visti il ricorso e i due atti per motivi aggiunti, con i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di CONAF - Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2009 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO

1. Tra gli obiettivi primari dell'Unione Europea vi è, com'è noto, l'adozione di una politica agricola comune da parte degli Stati membri.

A tal fine, l'UE finanzia lo "sviluppo rurale" degli Stati membri attraverso il F.E.A.S.R. (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), i cui fondi sono erogati a ciascuno Stato membro a seguito della predisposizione, da parte di questo, di un Piano Strategico Nazionale (PSN), che dev'essere approvato dalla Commissione Europea.

Ciascuno Stato provvede, poi, a ripartire al proprio interno i finanziamenti ricevuti tra gli aventi diritto.

Lo Stato italiano, in particolare, ripartisce i fondi ricevuti dal FEASR tra le varie Regioni, sulla base di un Programma di Sviluppo Rurale (PSR) che ciascuna di esse è tenuta a predisporre con cadenza settennale, secondo un procedimento che prevede l'adozione di una proposta di PSR, la sua successiva approvazione (con eventuali modifiche) da parte della Commissione Europea, e quindi la sua approvazione definitiva da parte della Regione medesima.

2. Ciò posto, il regolamento CE n. 1782/2003 del 29 settembre 2003, nel dichiarato intento di aiutare gli agricoltori a conformarsi ai requisiti di un'agricoltura moderna e di alto livello qualitativo, ha fatto obbligo agli Stati membri di istituire un "sistema organico di consulenza per le aziende agricole professionali".

Al riguardo, nel preambolo del provvedimento si legge quanto segue: "Tale sistema di consulenza dovrebbe essere 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 del regolamento recano le disposizioni correlative.

Tali disposizioni sono ora riprodotte nel nuovo regolamento n. 73 del 19 gennaio 2009, che ha sostituito il precedente.

4. Per dare attuazione alla normativa comunitaria, la Giunta Regionale del Piemonte, con delibera n. 48-5643 del 02.04.2007, ha stabilito “di adottare, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1698/2005 e del successivo Regolamento (CE) di applicazione n. 1974/2006, il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 della Regione Piemonte” (allegato A della stessa deliberazione) ed ha adottato (nell'allegato A/1) la “Misura 114” concernente l’“Utilizzo dei servizi di consulenza in agricoltura”.

In particolare, la detta “Misura 114” prevede quanto segue:

- “per consulenza aziendale” si intende l’insieme delle prestazioni e dei servizi complessivamente forniti da un Soggetto erogatore di servizi di consulenza, selezionato e riconosciuto dalla Regione, all’imprenditore agricolo, per migliorare il rendimento globale della propria azienda;
- gli imprenditori agricoli possono rivolgersi a soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale, selezionati e riconosciuti dalla Regione Piemonte, al fine di ottenere consulenze in favore delle loro aziende...”;
- la Regione Piemonte individua in “enti privati” i gestori del sistema di consulenza aziendale;
- i soggetti erogatori di detti servizi, per poter operare nell’ambito del sistema di consulenza piemontese, devono essere selezionati dalla Regione sulla base dei seguenti requisiti:

- risorse adeguate in termini di personale qualificato: il soggetto erogatore del servizio di consulenza aziendale deve essere dotato di personale tecnico qualificato, dipendente o convenzionato;
- mezzi tecnici ed amministrativi: le sedi dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza devono essere dotate di moderne attrezzature informatiche e attrezzature per lavori d'ufficio (fotocopiatrice, fax, ecc.) e dimostrare di possedere una struttura tecnico-logistica-amministrativa atta a fornire un valido servizio di consulenza aziendale sull'intero territorio regionale;
- esperienza e affidabilità nelle prestazioni di consulenza: il personale dipendente e/o convenzionato del soggetto erogatore del servizio deve essere in possesso di un titolo di studio pertinente con le materie oggetto di consulenza di livello, come minimo, di scuola media superiore; deve dimostrare di avere una esperienza acquisita in almeno due anni in analoga attività, oppure risultare iscritto, da almeno due anni, in un Albo Professionale pertinente con le materie oggetto di consulenza e dimostrare di aver trattato, nel contempo, le materie oggetto di consulenza.

Il provvedimento regionale precisa altresì che:

- ai fini della selezione dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale, la Regione emana bandi pubblici, prevedendo punteggi per ogni requisito ed il punteggio minimo che deve essere raggiunto;
- l'elenco dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale viene periodicamente aggiornato attraverso l'emanazione di apposito bando pubblico;

- l'imprenditore agricolo procede alla scelta del soggetto erogatore del servizio di consulenza selezionato sottoscrivendo con esso un "contratto di fornitura di servizio di consulenza" nel quale sono definiti i termini ed i contenuti della consulenza, incluse le scadenze dei pagamenti dovuti al soggetto erogatore del servizio da parte dell'imprenditore agricolo;

- annualmente la Regione, in relazione alle risorse finanziarie disponibili, emana il programma per la concessione dei contributi per l'utilizzo del servizio di consulenza aziendale .

5. Con ricorso ritualmente proposto, gli enti indicati in epigrafe, nelle loro qualità di organismi rappresentativi delle rispettive categorie professionali (agrotecnici, agrotecnici laureati e veterinari), hanno impugnato dinanzi a questo Tribunale la predetta delibera regionale "con la quale è stata approvata la Misura 114", invocandone l'annullamento sulla base di due motivi recanti la medesima rubrica:

"Violazione e falsa applicazione degli art. 3, 4, 5, 13, 14, 15 del Regolamento CE n. 1782/2003 del Consiglio; degli art. 21 bis usque quinquies del Regolamento CE del Consiglio n. 1257/1999 così come modificato dal Regolamento CE n. 1783/2003 del Consiglio; violazione falsa applicazione del Regolamento CE n. 817/2004 della Commissione; nonché dei principi vigenti in materia di libertà di prestazione di servizi, del divieto di discriminazione e dell'obbligo di parità di trattamento e di libera concorrenza in relazione agli artt. 2, 3, 34, 49, 50, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità Europea e degli artt. 1, 2, 3, 41 e 97 della Costituzione.

Violazione dell'art. 11 della legge n. 251/1986; della legge n. 241/1990 nonché di tutti i principi generali vigenti in materia anche in relazione richiamati articoli della Costituzione. Violazione delle deliberazioni della Giunta Regionale per il Piemonte n. 1-2233 del 21.2.2006 e n. 43-2374 del 13.3.2006, eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, perplessità, carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà. Sintomi di sviamento di potere.”

In particolare, i ricorrenti hanno censurato la menzionata “Misura 114”:

- nella parte in cui, richiedendo che il soggetto erogatore del servizio di consulenza aziendale debba essere dotato di personale tecnico qualificato “dipendente o convenzionato” e che i mezzi tecnici ed amministrativi in suo possesso debbano consentire l'erogazione del servizio “su tutto il territorio regionale”, avrebbe previsto criteri di selezione eccessivamente restrittivi, impossibili da soddisfare da parte dei singoli professionisti del settore, quand'anche riuniti in associazioni professionali, e propri soltanto degli enti dotati “di una vastissima struttura organizzativa e di una numerosissima clientela di aziende agricole di riferimento”, con conseguente violazione, sia dei principi di libera concorrenza e di massima partecipazione, ai quali è informato il sistema di consulenza aziendale predisposto dal legislatore comunitario, sia dei principi contenuti negli articoli 1, 2 e 41 della Costituzione, dal momento che le suddette limitazioni alla possibilità di ottenere il riconoscimento di organismo di consulenza precludono di

fatto agli agrotecnici e ai veterinari iscritti all'Albo di poter svolgere la propria attività lavorativa in forma associata;

b) nella parte in cui, in violazione dei regolamenti comunitari n. 1782/2003 e 1783/2003, estende l'oggetto dell'attività consultiva oltre l'ambito strettamente inerente alle materie della "agricoltura" e della "zootecnia", trasformandola arbitrariamente in una "attività consultiva a tutto tondo sulla generalità delle dinamiche aziendali", con evidente sviamento dagli obiettivi e dalla funzione che avevano ispirato la previsione del Servizio stesso, ossia l'istituzione di un sostegno obbligatorio alle imprese agricole beneficiarie di aiuti economici diretti dall'U.E. di carattere squisitamente tecnico e di elevata professionalità nei settori specifici dell'agricoltura e della zootecnia; in tal modo, il servizio di consulenza sarebbe stato allargato anche a figure professionali non competenti nelle due materie da ultimo indicate, determinando un notevole abbassamento del livello tecnico delle prestazioni; ciò avrebbe determinato una illogica ed immotivata equiparazione tra il titolo di studio degli iscritti ai Collegi e agli Ordini ricorrenti e quello richiesto per poter svolgere il servizio, ossia un semplice diploma di scuola media superiore purchè attinente ad almeno una tra tutte le materie oggetto del servizio stesso; anche l'iscrizione in appositi Albi – che è garanzia di esperienza e affidabilità nelle materie agricole e zootecniche – sarebbe stata considerata meramente equipollente alla esperienza biennale in almeno una tra tutte le materie su cui la delibera impugnata estende, illegittimamente, l'oggetto del servizio in questione,

con evidente disparità di trattamento nei confronti dei ricorrenti.

6. Con atto depositato in data 09.10.2007, si è costituito il CONAF – Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, in qualità di “cointeressato”, lamentando l’illegittimità della citata deliberazione regionale nella parte in cui esclude “il riconoscimento di singoli professionisti (dottori agronomi e dottori forestali) quali organismi di consulenza”; deducendo, sotto tale profilo, la violazione della normativa comunitaria di riferimento, degli articoli 1, 2 e 41 della Costituzione, nonché difetto di istruttoria. Ha lamentato, inoltre, che l’oggetto dell’attività consultiva sia stato esteso anche ad ambiti estranei all’agricoltura e alla zootecnia, con il conseguente ampliamento anche dei soggetti abilitati alla consulenza, in violazione dei regolamenti comunitari di settore. Ha concluso chiedendo l’accoglimento del ricorso introduttivo.

7. Pendente il gravame, con successiva deliberazione n. 44 – 7485 in data 19.11.2007, la Giunta Regionale del Piemonte ha stabilito di riadottare la proposta di Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 della Regione Piemonte, a seguito delle osservazioni comunicate dalla Commissione Europea: osservazioni non incidenti, peraltro, sulla misura 114.

Detta deliberazione è stata impugnata dai ricorrenti con motivi aggiunti notificati il 25.01.2008 e depositati il 06.02.2008, proposti “per mero tuziorismo” e “al solo fine di non incorrere in decadenze”.

Con detti motivi i ricorrenti hanno denunciato l'”illegittimità derivata” della nuova deliberazione regionale, per le ragioni già esposte nel ricorso introduttivo.

8. Con successiva deliberazione n. 27 - 11352 in data 04.05.2009, la Giunta Regionale del Piemonte ha stabilito di adottare, in applicazione della misura 114 del Programma di Sviluppo Rurale del Piemonte 2007 - 2013, le istruzioni applicative per il riconoscimento dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola, dando incarico alla Direzione 11 Agricoltura - Settore Servizi di Sviluppo Agricolo, di predisporre ed approvare, con apposita determinazione dirigenziale, il bando di selezione dei Soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola, gli schemi e i modelli delle domande, nonché i termini di presentazione delle stesse.

9. Con atto depositato il 20 maggio 2009, si è costituita in giudizio la regione Piemonte per resistere al gravame

10. Con determinazione n. 487 del 09.06.2009, la Direzione Agricoltura della Regione Piemonte ha approvato il bando 2009 per il riconoscimento dei Soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola, con la relativa modulistica.

11. All'udienza pubblica del 10.06.2009, i difensori di parte ricorrente hanno chiesto un rinvio al fine di proporre ulteriori motivi aggiunti.

12. Con “motivi aggiunti” notificati il 17.07.2009 e depositati il 24.07.2009, i ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti regionali da ultimo citati (deliberazione G.R.P. n. 27-11352 del

04.05.2009 e determinazione dirigenziale n. 487 del 09.06.2009), denunciandone l'illegittimità:

- nella parte in cui prevedono che il “coordinatore tecnico non laureato” debba possedere, oltre all'iscrizione all'albo professionale, un'esperienza lavorativa triennale nelle materie oggetto delle consulenze, il che costituirebbe un limite ingiustificato alla libera concorrenza nel mercato, posto che l'iscrizione ad un albo professionale integra ex se quel vaglio di professionalità richiesto nella specie dal legislatore;
- nella parte in cui, relativamente all'”eventuale ulteriore personale tecnico”, prevedono che l'iscrizione all'Albo possa essere surrogata da un'esperienza lavorativa almeno biennale nelle materie oggetto delle consulenze, con scelta discrezionale che sarebbe affetta da vizi di difetto di motivazione, disparità di trattamento, perplessità e sviamento di potere;
- nella parte in cui prevedono che i laureati in economia e commercio, i ragionieri e i periti commerciali possano erogare consulenze esclusivamente in materia economico-finanziaria e di bilancio, e non in quelle dell'agraria e della veterinaria, quand'anche iscritti all'albo degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati e siano legittimati, in forza di tale iscrizione, ad erogare consulenze in materie agricole;
- nella parte in cui prescrivono, quale requisito per partecipare alla selezione, il possesso di almeno due sedi in due province regionali con un operatore amministrativo sempre presente in ufficio con orari da sportello: requisito, quest'ultimo, posseduto solo da “strutture imprenditoriali” e non dai singoli

professionisti, quand'anche associati, ai quali verrebbe di fatto impedito di presentare utilmente la domanda di accreditamento, con conseguente distorsione della concorrenza;

- nella parte in cui prevedono, ai fini della verifica del requisito della "esperienza ed affidabilità", un diverso sistema di attribuzione del punteggio a seconda che l'organismo di consulenza sia già costituito da almeno due anni ovvero sia di nuova costituzione: nel primo caso prevedendo irragionevolmente la necessità di dimostrare la sussistenza di tale requisito anche ad organismi che, essendo già costituiti e riconosciuti, avrebbero dimostrato sul campo la propria affidabilità; nel secondo caso, prevedendo un punteggio minimo di ammissione alla selezione (100 punti) ottenibile soltanto sommando un numero elevatissimo di consulenze pregresse erogate singolarmente da ciascun membro, e quindi ottenibile, in definitiva, solo da organismi di consulenza aziendale di elevatissime dimensioni, con palese violazione dei principi di concorrenza e massima partecipazione nel mercato dei servizi.

13. In vista dell'udienza di merito, la difesa regionale ha integrato la propria produzione documentale e ha depositato una memoria. Anche la difesa dei ricorrenti ha depositato una memoria, illustrando conclusivamente le proprie doglianze e instando per l'accoglimento del ricorso introduttivo e dei successivi motivi aggiunti.

All'udienza pubblica del 14 ottobre 2009, sentiti l'avv. Tomassetti per la parte ricorrente e l'avv. Piccarreta per la Regione, il collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente, il collegio deve dichiarare l'inammissibilità dell' "Atto di costituzione" depositato in giudizio da CONAF - Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali in data 09.10.2007.

CONAF ha dichiarato di costituirsi in qualità di "cointeressato", a sostegno dell'impugnativa e contro l'Amministrazione regionale, quale "ente esponenziale" a livello nazionale della categoria dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali, e in quanto tale "titolare della legittimazione a difenderne i diritti e gli interessi anche in sede locale, laddove la questione abbia rilevanza nazionale". Ha dedotto l'illegittimità, sotto vari profili, della deliberazione regionale impugnata con il ricorso principale, in quanto lesiva dei diritti dei propri affiliati. Ha quindi concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso principale.

Osserva il collegio che l'atto depositato in giudizio da CONAF, al di là della sua generica intestazione ("atto di costituzione"), costituisce, propriamente, un "atto di intervento" (ad adiuvandum) proposto da un soggetto terzo rispetto ai contendenti principali, a difesa di un interesse legittimo autonomo asseritamente leso dal provvedimento impugnato.

In particolare, ritiene il collegio che esso vada qualificato come atto di intervento di natura adesiva "autonoma", e non "dipendente", dal momento che l'interveniente ha dedotto la titolarità di un interesse legittimo, e non di mero fatto, all'accoglimento del ricorso principale (cfr. Consiglio Stato, sez.

IV, 30 maggio 2005 , n. 2795; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2795).

Come tale, esso è doppiamente inammissibile:

- in primo luogo perché nel processo amministrativo non è ammissibile l'intervento adesivo autonomo, avendo il soggetto cointeressato l'onere di impugnare autonomamente, nel termine di decadenza, l'atto asseritamente lesivo (cfr. TAR Lazio Roma, sez. III, 19 marzo 2008, n. 2477; Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2007, n. 2795; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2928);

- in secondo luogo perché, in ogni caso, l'atto di intervento, ai sensi dell'art. 22, 2° comma della L. 1034/1971, deve essere, prima notificato alle parti e all'organo che ha emanato l'atto impugnato, e poi depositato in segreteria entro venti giorni dalla data della notificazione: mentre invece, nel caso di specie, "l'atto di costituzione" di CONAF è stato soltanto depositato, ma non notificato ad alcuna delle controparti processuali.

Va quindi dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato da CONAF nel presente giudizio.

2. Ciò posto, costituiscono oggetto del presente giudizio gli atti con i quali la Regione Piemonte, dando attuazione alla normativa comunitaria di settore, ha istituito in ambito regionale il sistema di consulenza aziendale per le imprese agricole beneficiarie di aiuti diretti da parte dell'U.E..

In particolare, con il ricorso introduttivo e con i due successivi atti per motivi aggiunti, sono stati impugnati, nell'ordine:

- (con il ricorso introduttivo depositato il 15.06.2007) la deliberazione della Giunta Regionale per il Piemonte n. 48-5643 del 2.4.2007 con la quale è stata approvata la Misura n. 114 all'interno del Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.) della Regione Piemonte 2007-2013, concernente la realizzazione del servizio "di consulenza aziendale" per le imprese agricole beneficiarie di aiuti diretti dalla Unione Europea;
- (con i motivi aggiunti depositati il 6.2.2008) la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 44-7485 del 19.11.2007 con la quale è stato "riadottato" il P.S.R. 2007 - 2013, stralciando dal precedente Programma le Misure nn. 123, 126, 131, 213, 225 e 312;
- (con i motivi aggiunti depositati il 24.07.2009) la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 27-11352 del 04.05.2009 con la quale la Regione Piemonte ha emanato le istruzioni per il riconoscimento degli organismi di consulenza aziendale, specificando i requisiti di cui ai criteri di selezione introdotti con la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte n. 48-5643 del 2.4.2007;
- infine (con gli stessi motivi aggiunti depositati il 24.07.2009) la determinazione dirigenziale n. 487 del 09.06.2009 con la quale la Regione Piemonte ha approvato il bando per il riconoscimento dei Soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola.

Impugnando la prima delle citate deliberazioni, i ricorrenti ne hanno dedotto l'illegittimità sotto due distinti profili:

a) innanzitutto nella parte in cui, richiedendo che il soggetto erogatore del servizio di consulenza aziendale debba essere dotato di personale tecnico qualificato “dipendente o convenzionato” e che i mezzi tecnici ed amministrativi in suo possesso debbano consentire l’erogazione del servizio “su tutto il territorio regionale”, avrebbe previsto criteri di selezione eccessivamente restrittivi, impossibili da soddisfare da parte dei singoli professionisti del settore, quand’anche riuniti in associazioni professionali, e propri soltanto degli enti dotati “di una vastissima struttura organizzativa e di una numerosissima clientela di aziende agricole di riferimento”, con conseguente violazione, sia dei principi di libera concorrenza e di massima partecipazione, ai quali è informato il sistema di consulenza aziendale predisposto dal legislatore comunitario, sia dei principi contenuti negli articoli 1, 2 e 41 della Costituzione, dal momento che le suddette limitazioni alla possibilità di ottenere il riconoscimento di organismo di consulenza precludono di fatto agli Agrotecnici e ai Veterinari iscritti all’Albo di poter svolgere la propria attività lavorativa in forma associata;

b) in secondo luogo, nella parte in cui, in violazione dei regolamenti comunitari n. 1782/2003 e 1783/2003, avrebbe esteso l’oggetto dell’attività consultiva oltre l’ambito strettamente inerente alle materie della “agricoltura” e della “zootecnia”, trasformandola arbitrariamente in una “attività consultiva a tutto tondo sulla generalità delle dinamiche aziendali” e consentendone l’erogazione anche a soggetti non iscritti in Albi professionali, ma in possesso di un semplice

diploma di scuola media superiore, con evidente disparità di trattamento nei confronti dei ricorrenti.

Ritiene il collegio che le censure esposte siano in parte infondate e in parte improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, alla stregua delle considerazioni che seguono.

Sotto il primo profilo, va osservato che su censure del tutto analoghe a quelle sopra esposte - proposte dai medesimi ricorrenti avverso la deliberazione della Giunta Regionale n. 49-3253 del 26.06.2006, riferita all'analoga misura Y del precedente PSR 2000-2006 - la Sezione si è già diffusamente pronunciata con sentenza n. 3691/2007 in data 14.12.2007, attraverso l'affermazione di principi da cui il collegio non ha motivi per discostarsi nel caso in esame.

In particolare, pronunciandosi sui requisiti dimensionali imposti ai soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale, la Sezione ha osservato:

- che "...per l'oggetto della consulenza, appare non criticabile la scelta di preferire un aspetto quantitativo legato al personale di riferimento, nè risulta dall'esposizione dei ricorrenti per quale ragione sarebbero dovute essere privilegiate le associazioni di agrotecnici, ben potendo le stesse prospettare i richiesti requisiti unendosi tra loro o aggregandosi ad altre associazioni di professionisti...atteso che, in base alla normativa vigente, non risulta impedito agli iscritti dello specifico albo professionale l'esercizio di attività nell'ambito di un rapporto di lavoro subordinato;

- che “sotto tale profilo, quindi, non risulta alcuna discriminazione effettiva nei confronti degli iscritti agli Albi professionali di cui ai Collegi ricorrenti(...). Né, comunque, ai fini della legittimazione dei Collegi ricorrenti, risulta che i singoli iscritti all’albo degli agrotecnici siano discriminati, ben potendo ciascuno di essi, per quanto detto sopra, essere inserito in strutture complesse degli organismi di consulenza, con ciò vedendo comunque utilizzata la loro specifica professionalità;
- che “alla luce di quanto illustrato...non risulta neanche violata la prescrizione costituzionale di cui all’art. 41 Cost., atteso che non risulta in alcun modo impedita l’iniziativa economica privata da parte dei ricorrenti e dei loro rappresentati, che può ben esplicarsi in modalità diverse da quelle dell’effettuazione di specifica consulenza aziendale nel settore in esame”.

Analogamente, per ciò che attiene alla censurata estensione dell’oggetto dell’attività consultiva anche a materie diverse dall’agricoltura e dalla zootecnia, la Sezione ha già osservato (in detto precedente):

- che dall’esame della normativa comunitaria di riferimento “non si evince in alcun modo che l’attività di consulenza debba essere legata esclusivamente a criteri che escludano la generale gestione dell’azienda (agricola) e ciò appare coerente e logico, dato che, correttamente, le Istituzioni europee si preoccupano che le risorse distribuite siano oculatamente utilizzate al fine di sviluppo del settore, da cui ormai non può prescindere anche una idonea gestione aziendale in senso lato”;

- che “i criteri fissati a livello comunitario che indicano requisiti minimi in relazione alla conduzione della terra ma non escludono affatto – anzi, lo auspicano - che l’oggetto della consulenza possa essere esteso anche al complesso gestionale dell’intera azienda, al fine dello sviluppo rurale previsto, da collegarsi indissolubilmente alle prospettive generali di mercato”;

- che, di conseguenza, “appare legittimo e coerente che la Regione Piemonte abbia incentrato la sua attenzione su requisiti in grado di soddisfare l’ampio spettro di prestazioni richieste, senza che, per tale ragione, si possa individuare uno sviamento di potere o una illogicità di comportamento tesa a favorire determinati soggetti rispetto ad altri in condizioni di partecipazione egualitaria”.

Tali considerazioni si addicono pienamente anche alle doglianze formulate dai ricorrenti con i due motivi del ricorso introduttivo del presente giudizio, i quali, pertanto, vanno ritenuti infondati (in questa loro parte) e rigettati.

3. Vanno, invece, dichiarate improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse, le ulteriori censure svolte dai ricorrenti in altra parte degli stessi motivi di gravame, con le quali hanno contestato la decisione dell’amministrazione regionale di prevedere, tra i requisiti di ammissione alla selezione, il possesso da parte degli interessati di una struttura tecnica, logistica e amministrativa in grado di consentire l’erogazione dell’attività consultiva “sull’intero territorio regionale”; nonché la scelta di equiparare i professionisti iscritti nell’albo professionale con i

titolari di semplice diploma di scuola media superiore, ai fini della dimostrazione del requisito esperienziale da parte del personale dipendente o convenzionato dei detti organismi.

In proposito, va osservato che entrambi i requisiti sono stati successivamente modificati dalla Giunta Regionale con la citata deliberazione n. 27 -11352 del 04.05.2009.

E' stato previsto, infatti, che l'organismo di consulenza debba garantire la sua "operatività", non più sull'intero territorio regionale, ma soltanto "in almeno due province" (cfr. delibera citata, allegato A, pag. 7).

E' stato inoltre previsto 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", abbandonandosi, pertanto, la contestata equiparazione tra professionisti iscritti all'Albo e semplici diplomati.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso introduttivo va dichiarato, in parte infondato e in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere.

4. Conseguentemente, per le stesse ragioni, vanno dichiarate in parte infondate e in parte improcedibili le identiche censure proposte dai ricorrenti (sub specie di "illegittimità derivata"), con i primi motivi aggiunti depositati in data 06.02.2008, avverso la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 44-7485 del 19.11.2007 con la quale è stato "riadottato" il P.S.R. 2007 - 2013 dopo le osservazioni comunicate alla regione dalla Commissione Europea.

5. Restano da esaminare i motivi aggiunti depositati dai ricorrenti in data 24.07.2009, con i quali essi hanno impugnato:

a) la deliberazione G.R.P. n. 27-11352 del 04.05.2009, con la quale la Regione Piemonte ha emanato le istruzioni per il riconoscimento degli organismi di consulenza aziendale, specificando i requisiti di cui ai criteri di selezione già introdotti con la precedente deliberazione n. 48-5643 del 2.4.2007;

b) la determinazione dirigenziale n. 487 del 09.06.2009 con la quale la Regione Piemonte ha approvato, per l'anno 2009, il bando per il riconoscimento dei Soggetti erogatori dei servizi di consulenza aziendale agricola.

In particolare, i ricorrenti hanno denunciato l'illegittimità dei due atti impugnati:

- nella parte in cui prevedono che il coordinatore tecnico non laureato debba possedere, oltre all'iscrizione all'albo professionale, un'esperienza lavorativa triennale nelle materie oggetto delle consulenze, il che costituirebbe un limite ingiustificato alla libera concorrenza nel mercato, posto che l'iscrizione ad un albo professionale integra ex se quel vaglio di professionalità richiesto nella specie dal legislatore;

- nella parte in cui, relativamente all'”eventuale ulteriore personale tecnico”, prevedono che l'iscrizione all'Albo possa essere surrogata da un'esperienza lavorativa almeno biennale nelle materie oggetto delle consulenze, con scelta discrezionale che sarebbe affetta da vizi di difetto di motivazione, disparità di trattamento, perplessità e sviamento di potere;

- nella parte in cui prevedono che i laureati in economia e commercio, i ragionieri e i periti commerciali possano erogare consulenze esclusivamente in materia economico-finanziaria e di bilancio, e non in quelle dell'agricoltura e della veterinaria, quand'anche iscritti all'albo degli agronomi e degli agronomi laureati e quindi legittimati, in forza di tale iscrizione, ad erogare consulenze in materie agricole;
- nella parte in cui prescrivono, quale requisito per partecipare alla selezione, il possesso di almeno due sedi in due province regionali con un operatore amministrativo sempre presente in ufficio con orari da sportello: requisito, quest'ultimo, posseduto solo da "strutture imprenditoriali" e non dai singoli professionisti, quand'anche associati, ai quali viene di fatto impedito di presentare utilmente la domanda di accreditamento, con conseguente distorsione della concorrenza;
- nella parte in cui prevedono, ai fini della verifica del requisito della "esperienza ed affidabilità", un diverso sistema di attribuzione del punteggio a seconda che l'organismo di consulenza sia già costituito da almeno due anni ovvero sia di nuova costituzione; nel primo caso prevedendo irragionevolmente la necessità di dimostrare la sussistenza di tale requisito anche ad organismi che, essendo già costituiti e riconosciuti, hanno dimostrato sul campo la propria affidabilità; nel secondo caso prevedendo un punteggio minimo di ammissione alla selezione (100 punti) ottenibile soltanto sommando un numero elevatissimo di consulenze pregresse erogate singolarmente da ciascun membro, e quindi ottenibile,

in definitiva, solo da organismi di consulenza aziendale di elevatissime dimensioni, con palese violazione dei principi di concorrenza e massima partecipazione nel mercato dei servizi.

6. Ritiene il collegio che le censure esposte siano infondate e debbano essere disattese.

In particolare, seguendo l'ordine in cui esse sono state proposte:

a) non appare irragionevole o discriminatorio l'aver previsto che il "coordinatore tecnico non laureato" dello staff tecnico debba possedere, oltre all'iscrizione all'albo professionale, un'esperienza lavorativa triennale nelle materie oggetto delle consulenze, dal momento che l'iscrizione all'albo professionale, se è certamente idonea ad integrare ex se quel vaglio di professionalità richiesto dalla legge per lo svolgimento ordinario della professione, non è tuttavia tale da attestare, di per sé, l'idoneità del professionista ad assumere anche incarichi di direzione dell'equipe tecnica e di coordinamento del lavoro altrui, i quali implicano necessariamente "un quid pluris di requisiti, anche sotto forma di una certa anzianità di esercizio professionale" (cfr. TAR Umbria, sez. I, n. 394/2009; in senso conforme, TAR Emilia Romagna-Bologna, sez. I, n. 3474/2008);

b) non appare irragionevole né discriminatorio né affetto da perplessità o sviamento di potere l'aver previsto che, per "l'eventuale ulteriore personale tecnico", l'iscrizione all'Albo possa essere surrogata da un'esperienza lavorativa almeno biennale nelle materie oggetto delle consulenze, dal momento che gli atti impugnati, nella parte censurata, contengono

entrambi il seguente inciso: “fermo restando 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”, sicchè, in definitiva, la norma contestata è destinata ad operare soltanto in relazione all’attività consultiva svolta in materie diverse da quelle riservate ai membri dei Collegi e degli Ordini ricorrenti, i quali, pertanto, non hanno ragione di dolersene;

c) nemmeno appare irragionevole l’aver previsto che i laureati in economia e commercio, i ragionieri e i periti commerciali possano erogare consulenze soltanto nelle discipline economiche quand’anche iscritti all’albo degli agrotecnici, e quindi astrattamente legittimati, in forza di tale iscrizione, ad erogare consulenze in materie agricole, dal momento che tale previsione è chiaramente animata dal condivisibile intento di riservare l’erogazione dell’attività consultiva, di volta in volta, a quei professionisti che possano vantare a proprio favore, non solo la formale iscrizione all’Albo professionale, ma, prima ancora, il possesso di un titolo di studio conseguito nella specifica disciplina oggetto della consulenza richiesta, e ciò a garanzia della serietà e della qualità del servizio erogato agli imprenditori agricoli;

d) non costituisce un fattore distorsivo della concorrenza l’aver previsto che ciascun organismo di consulenza debba operare a livello di almeno due province e disporre di almeno una sede operativa in ciascuna provincia con la presenza in ognuna di un

addetto amministrativo, dal momento che il sistema di accreditamento introdotto dall'amministrazione regionale nel campo della consulenza aziendale in materia agricola non attribuisce agli organismi accreditati un diritto di esclusiva nell'erogazione dell'attività consultiva de qua, sicchè 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 (cfr. TAR Umbria, sez. I, 394/2009); e d'altra parte appare del tutto ragionevole che l'autorità pubblica, nel momento in cui istituisce un sistema di organismi accreditati, riservi l'accredimento (che, come detto, 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 (cfr. TAR Umbria, sent. cit.);

e) non è illegittimo l'aver previsto che anche gli organismi di consulenza già costituiti da almeno due anni siano sottoposti alla verifica dei prescritti requisiti di "esperienza ed affidabilità", dal momento che, per un verso la semplice preesistenza dell'ente non è di per sé sintomatica dei predetti requisiti, e per altro verso è del tutto ragionevole che l'amministrazione, all'atto di introdurre un nuovo sistema di consulenza aziendale, verifichi il possesso dei requisiti di accreditamento in tutti i soggetti interessati, costituiti o costituendi che siano;

f) infine, sempre in ordine ai requisiti di “esperienza ed affidabilità”, non falsa la libera concorrenza tra professionisti nel mercato dello specifico servizio l’aver previsto la necessità che gli organismi di nuova costituzione raggiungano un punteggio minimo (di 100 punti) per poter conseguire l’accreditamento regionale, dal momento che nulla esclude che i singoli professionisti possano liberamente associarsi al fine di raggiungere la soglia esperienziale richiesta, così come nulla impedisce che i medesimi, non raggiungendo il punteggio richiesto, svolgano la medesima attività in forma individuale al di fuori del sistema di accreditamento, in condizioni tuttavia di piena concorrenzialità con gli organismi accreditati, atteso che – come più volte detto – il sistema introdotto dall’Amministrazione regionale non attribuisce agli organismi accreditati la titolarità esclusiva di alcuna funzione.

Alla stregua di tali considerazioni, anche i motivi aggiunti depositati in data 24.07.2009 sono infondati e vanno respinti.

La particolarità delle questioni trattate giustifica, peraltro, l’integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, 2<sup>a</sup> Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti indicati in epigrafe:

a) dichiara inammissibile l’atto di intervento spiegato da CONAF – Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali con “Atto di costituzione” depositato in data 09.10.2007;

b) dichiara il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti depositati in data 06.02.2008 in parte infondati e in parte improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, per le ragioni esposte in motivazione;

c) rigetta i motivi aggiunti depositati in data 24.07.2009;

d) compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ofelia Fratamico, Referendario

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/01/2010

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

IL SEGRETARIO