

CONSIGLIO DI STATO – Sezione III – sentenza n. 2944 del 15 giugno 2015

LA REGIONE NON PUÒ IMPORRE REQUISITI AGGIUNTIVI AL PROFESSIONISTA ISCRITTO ALL'ALBO

Va oltre il suo potere la Regione che riserva l'attività di consulenza aziendale solo ai professionisti con esperienza biennale, senza distinzioni tra chi è iscritto ad un albo e chi ha solo il titolo di studio.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 2944 del 15 giugno fa incassare agli agrotecnici e ai medici veterinari una sentenza che i ricorrenti definiscono storica, perché mette fine alle interferenze delle Regioni nelle competenze dei professionisti.

L'occasione per la "svolta" è arrivata dall'impugnazione da parte dei professionisti di una delibera con la quale la Regione Emilia Romagna concedeva il bollino blu di consulente presso le aziende che beneficiano di aiuti comunitari solo a chi aveva due anni di esperienza professionale senza far pesare iscrizioni all'albo e abilitazione.



Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8889 del 2009, proposto dalla Regione Emilia Romagna, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Facinelli, con domicilio eletto presso l'avv. Raffaele Bava in Roma, Via Flaminia, n. 213;

contro

- Collegio Nazionale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati, rappresentato e difeso dall'avv. Marco Prosperetti, con domicilio eletto presso l'avv. Domenico Tomassetti in Roma, Via Pierluigi Da Palestrina, 19;
- Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani, rappresentata e difesa dagli avv. Marco Prosperetti e Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso il secondo in Roma, Via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;
- Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Bologna; Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Forlì - Cesena e Rimini; Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Ferrara, Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Modena; Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Ravenna; Collegio Provinciale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati di Piacenza e Parma; Ordine Provinciale dei Veterinari di Modena; Ordine Provinciale dei Veterinari di Forlì; Ordine Provinciale dei Veterinari di Ferrara; Ordine Provinciale dei Veterinari di Rimini; Ordine Provinciale dei Veterinari di Bologna; Ordine Provinciale dei Veterinari di Piacenza; Ordine Provinciale dei Veterinari di Parma; Ordine Provinciale dei Veterinari di Reggio Emilia; Ordine Provinciale dei Veterinari di Ravenna, non costituitisi in giudizio;

nei confronti di

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio presso la sede della stessa in Roma, Via dei Portoghesi 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA - BOLOGNA: SEZIONE I n. 03474/2008, resa tra le parti, concernente avviso pubblico per presentazione offerte di servizi per l'implementazione catalogo verde

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati, della Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani e del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2015 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti l'avv. Reggio D'Acì, per delega dell'avv. Facinelli, Tomassetti e l'avvocato dello Stato Mario Antonio Scino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto avanti al T.A.R. per l' Emilia Romagna, sede di Bologna, il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati, la Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani, unitamente agli altri ordini e collegi provinciali indicati in epigrafe quali parti convenute, proponevano impugnativa, per dedotti motivi di incompetenza, violazione di legge e eccesso di potere in diversi profili, contro la deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 1652 del 5 novembre 2007, recante avviso pubblico – nel quadro della normativa europea in tema di piani di sviluppo rurale e sul sistema di consulenza aziendale per le aziende agricole beneficiarie di aiuti diretti - per la presentazione di offerte di servizi per l'implementazione del c.d. catalogo verde.

Con sentenza n. 3474 del 2008 il T.A.R. adito – riconosciuta la legittimazione degli ordini professionali ricorrenti a gravarsi avverso il deliberato della Regione e la legittimità dell'avviso impugnato nella parte in cui consentiva l'accesso al sistema di consulenza aziendale anche a consulenti non iscritti all'albo professionale – accoglieva il ricorso limitatamente al terzo e quarto mezzo di impugnativa, con i quali era sostenuta l'arbitrarietà del requisito di esperienza professionale (almeno biennale) per lo svolgimento dell'attività di consulenza da parte del professionista già iscritto all'albo ed in possesso del titolo di abilitazione.

Statuiva, in particolare il primo giudice che l'imposizione di un tale requisito esperienziale si configura *“rispondente a criteri di ragionevolezza, allorquando si riferisca a quelle prestazioni per le quali non è richiesta l'iscrizione ad alcun Albo o ad 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” mentre non altrettanto può dirsi “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”. Segue, nel giudizio del T.A.R. che “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”.

In conclusione il T.A.R. annullava l’ avviso regionale, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1652 del 2007 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 ai 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.

Avverso la sentenza n. 3474 del 2008 ha proposto appello la Regione Emilia Romagna.

La Regione ricorrente - dopo aver illustrato le linee essenziali della normativa comunitaria in tema di aiuti all’agricoltura e allo sviluppo rurale, tese al rispetto di criteri di gestione obbligatori attraverso un sistema organico di consulenza per le aziende agricole, nonché le misure attuative di cui al programma di sviluppo rurale 2007/2011, cui ha fatto seguito l’avviso approvato con la delibera di Giunta n. 1652 del 2007 per la presentazione di offerte di servizi di formazione informazione e consulenza con specifico riferimento anche ai requisiti di capacità professionale per lo svolgimento di dette attività - a confutazione delle conclusioni del T.A.R. ha dedotto:

- che l’avviso pubblico non consente per soggetti non iscritti all’albo professionale di rendere consulenze in materie riservate ai soggetti che all’albo professionale sono iscritti, così che l’ulteriore requisito di esperienza professionale opera distintamente per le due categorie e non determina un aggravamento della posizione dei professionisti iscritti all’albo in vantaggio di chi invece opera in materie per le quali non vi è la riserva professionale
- che il T.A.R. ha sanzionato la scelta della Regione sull’ opportunità del possesso di determinati requisiti di affidabilità professionale senza spiegare i motivi di manifesta irragionevolezza o ingiustizia;
- che il criterio fondato sull’ esperienza professionale è finalizzato al principio di selezionare le offerte di consulenza in funzione dello specifico e concreto livello qualitativo

- che il T.A.R. contraddittoriamente ammette la possibilità di richiedere il c.d. requisito esperienziale per la posizione di soggetto responsabile di un servizio di consulenza e non nei casi di professionista singolo;

- che la scelta di condizionare l'attività di consulenza a un periodo minimo di esperienza professionale trova sostegno nella non omogeneità dei titoli di studio, quanto al loro livello formativo, che consentono l'iscrizione a taluni ordini professionali e che in taluni casi non richiedono un periodo minimo di tirocinio professionale.

Si sono costituiti in resistenza il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati e la Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani.

All'udienza del 4 giugno 2015 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. Va estromesso dal presente giudizio il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che non riveste la qualità di parte necessaria nel contenzioso insorto, non avendo adottato né concorso all'adozione del provvedimento impugnato e non venendo in rilievo la legittimità di atti generali dell'amministrazione centrale.

3. Nel merito l'appello è infondato.

3.1. Va in primo luogo disattesa la doglianza con la quale si afferma che il T.A.R., nel disporre l'annullamento *in parte qua* dell'avviso impugnato, avrebbe introdotto un sindacato nel merito su una scelta di opportunità della Regione di elevare la soglia di idoneità e di capacità professionale per lo svolgimento dell'attività di consulenza aziendale per le aziende agricole beneficiarie di aiuti comunitari.

In contrario a quanto dedotto emerge dalla parte motiva della sentenza impugnata che la verifica di legittimità dell'atto impugnato è stata condotta nei limiti del sindacato esterno della scelta effettuata dalla Regione, riscontrando aspetti di disparità di trattamento e di irragionevolezza che si riconducono al vizio di eccesso di potere posto a sostegno della domanda di annullamento, la cui piena cognizione è riservata al giudice amministrativo.

3.2. Le conclusioni cui è pervenuto il primo giudice non recedono a fronte degli ulteriori motivi articolati in appello.

3.3. Il T.A.R. ha, invero, posto in rilievo il carattere differenziato e non omogeneo delle posizioni del professionista non iscritto all'albo rispetto a chi invece riveste tale ultimo *status*. Si configura quindi discriminatoria, indipendentemente dalla tipologia delle prestazioni da rendere, l'imposizione anche al professionista abilitato del biennio di esperienza professionale, unitamente ad un ulteriore percorso formativo, al pari di chi non versa in situazione differenziata perché in possesso del solo titolo di studio per svolgere l'attività di consulenza.

3.4. Quanto al contrasto del rilievo dato dalla Regione al requisito c.d. esperienziale con i criteri di ragionevolezza che devono presiedere l'azione amministrativa, va osservato che proprio l'istituzione degli albi professionale è finalizzata a garantire il grado di professionalità e di corredo di cognizioni per l'espletamento di prestazioni e di servizi nelle materie di competenza. L'introduzione di ulteriori condizioni e requisiti viene, quindi, a sovrapporsi e sostituirsi – con scelta a livello di provvedimento amministrativo - al valore abilitante dell'iscrizione. Se siffatta

scelta può ritenersi adeguata e ragionevole per chi in possesso del solo titolo di studio intenda svolgere la consulenza aziendale per accedere agli aiuti comunitari, altrettanto non può dirsi per chi è abilitato a regime *ex lege* e a rendere le prestazioni di cui trattasi.

Tantomeno la Regione può, con proprie valutazioni di merito volte a dequotare i criteri e le modalità di iscrizione all'albo professionale, sostituirsi al valore abilitante dell'iscrizione stessa agli effetti del titolo allo svolgimento delle attività riservate ai soli soggetti inseriti nell'albo professionale.

Peraltro la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con segnalazione del 21 aprile 2009, riferita alla regolamentazione adottata dalla Regione Umbria nella materia che dà anch'essa rilievo al possesso del c.d. requisito di esperienza professionale, ha censurato la disciplina introdotta perché non rispondente a principi di proporzionalità e parità di trattamento e per l'effetto restrittivo dell'accesso al mercato di nuovi operatori rispetto a quelli già attivi che vengono posti in posizione di vantaggio.

3.5. Il richiamo, infine, nella sentenza del T.A.R. alla regolamentazione nella materia della Regione Toscana - che prevede requisiti aggiuntivi all'iscrizione all'albo professionale solo per l'organo di vertice di organismi di consulenza - non contraddice il tessuto motivazionale della sentenza, che si dirige, in via primaria e indifferenziata, nei confronti dei professionisti all'uopo abilitati che singolarmente aspirano a svolgere prestazioni di consulenza nel settore degli aiuti comunitari.

Per le considerazioni che precedono l'appello va respinto.

In relazione ai peculiari profili della controversia spese e onorari possono essere compensati fra le parti per il grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Massimiliano Nocelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/06/2015