

**ORIGINALE**



**Domenico Tomassetti**

Perluigi da Palestrina, 19

00193 ROMA

Tel. 06.3225650

5963/08 Reg. Dec

2002/2008 Reg. Ric.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**  
**PER LA LOMBARDIA**  
 Sezione prima

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Sul ricorso n. 2002 del 2008 proposto da

**COLLEGIO NAZIONALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI VETERINARI ITALIANI**

**COLLEGIO INTERPROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI BRESCIA, COMO, LECCO, SONDRIO**

**COLLEGIO INTERPROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI PAVIA E VARESE**

**COLLEGIO INTERPROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI MILANO E LODI**

**COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI MANTOVA**

**COLLEGIO PROVINCIALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI DI CREMONA**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI BERGAMO**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI BRESCIA**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI COMO E LECCO**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI CREMONA**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI MANTOVA**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI MILANO**

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI PAVIA**

*[Handwritten signature]*

**ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI VARESE  
ORDINE DEI MEDICI VETERINARI DELLA PROVINCIA DI SONDRIO  
FEDERAZIONE REGIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI VETERINARI DELLA  
LOMBARDIA**

in persona dei rispettivi Presidenti p.t., tutti elettivamente domiciliati in Milano alla Via Fatebenefratelli 15 presso lo studio dell'avv. Filomena Giorgio che li rappresenta e difende, unitamente agli avv.ti Marco Prosperetti e Domenico Tomassetti del foro di Roma, come da procura a margine del ricorso introduttivo.

contro

**REGIONE LOMBARDIA**, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Piera Pujatti e Annalisa Santagostino dell'Avvocatura regionale presso i cui uffici, in Milano alla Via F.Filzi, ha eletto domicilio come da procura in calce alla memoria di costituzione

e nei confronti

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE DEI DOTTORI AGRONOMI E FORESTALI**, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Gianfranco Lucarelli e Romolo Becciani presso il cui studio ha eletto domicilio in Milano, Galleria del Corso 4, come da procura a margine dell'atto di costituzione.

**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**, non costituiti in giudizio.

**per l'annullamento**

**previa sospensione**

della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 8/7273 del 19.5.2008, pubblicata sul B.U.R. il 3.6.2008, e del decreto del Dirigente dell'U.O n. 5348 del 23.5.2008 con i quali sono stati disposti i criteri generali per il riconoscimento degli organismi di consulenza ed è stato indetto l'avviso pubblico per il reclutamento delle offerte ai fini dell'attuazione del servizio di "consulenza aziendale" per le imprese agricole beneficiarie di aiuti diretti dall'Unione Europea, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, fra i quali, ove necessario, la deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Lombardia con la quale è stato adottato il PSR 2007-2013

**Visto** il ricorso introduttivo e gli allegati;

**Vista** la memoria di costituzione della Regione Lombardia;

**Visto** l'atto di costituzione del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali;

**Viste** le successive memorie di parte;

**Visti** gli atti tutti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 3.12.2008 il referendario Hadrian Simonetti;

**Uditi** altresì i procuratori delle parti, come da verbale in atti;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

I ricorrenti indicati in epigrafe, assumendo la propria legittimazione al ricorso nella loro qualità di enti esponenziali delle rispettive categorie professionali, con gravame notificato anche nei confronti del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale dei Dottori Agronomi e Forestali, hanno impugnato la delibera della Giunta Regionale della Lombardia n. 8/7273 del 19.5.2008 con la quale sono stati disposti i criteri generali per il riconoscimento degli organismi di consulenza di cui al Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013.

Con tale Piano la Regione Lombardia ha disposto l'attuazione del sistema di consulenza aziendale cui debbono obbligatoriamente ricorrere gli imprenditori agricoli e i detentori di aree forestali che vogliano usufruire degli aiuti comunitari, secondo quanto prescritto a livello europeo dai Regolamenti CE nn. 1257/1999, 1782/2003 e 1698/2005.

In estrema sintesi, il Consiglio dell'Unione Europea, con Regolamento n. 1275/1999, definendo misure di sostegno comunitario per lo sviluppo rurale sostenibile, ha previsto, tra altro, l'elargizione di aiuti economici diretti da parte dell'Unione Europea alle imprese agricole, subordinando tale intervento all'adozione, da parte degli Stati membri, di "Piani di sviluppo rurale" (PSR), disciplinanti l'istituzione e l'erogazione delle misure in questione.

Successivamente, con Regolamento CE n. 1782/2003 il Consiglio introduceva in argomento alcune disposizioni particolari, tra cui una nuova misura per l'utilizzo dei servizi di consulenza o *audit* aziendale, il c.d. "Sistema di Consulenza Aziendale", per le aziende beneficiarie degli aiuti diretti in questione, al fine di



garantire un corretto uso degli stessi, sensibilizzando gli agricoltori principalmente in materia di ambiente, salute, sicurezza alimentare, conduzione della terra e dell'azienda.

Nella Regione Lombardia i servizi di consulenza aziendale, negli ambiti e materia previsti dall'art. 24 del Regolamento CE n. 1698/2005, sono forniti esclusivamente da soggetti riconosciuti dalla Regione e iscritti in uno specifico elenco.

La delibera regionale che stabilisce i requisiti occorrenti per il riconoscimento dei soggetti erogatori del servizio di consulenza aziendale è stata censurata dai ricorrenti, in uno con il decreto dirigenziale di approvazione del bando, per violazione di legge ed eccesso di potere, sotto vari profili.

Con il primo ed il secondo motivo di ricorso censurano i ricorrenti la possibilità che il coordinatore tecnico non sia iscritto a nessuno degli albi professionali previsti (dottori agronomi/dottori forestali, dei medici veterinari, dei tecnologi alimentari, dei periti agrari e degli agrotecnici) quando invece contraddittoriamente gli operatori dello staff tecnico debbono esserlo.

Con il terzo motivo censurano, sotto vari profili, la scelta di imporre, tra gli operatori dello staff tecnico, la presenza necessaria di almeno un dottore agronomo/ dottore forestale.

Con il quarto motivo deducono l'illegittimità della delibera nella parte in cui richiede, anche ai professionisti iscritti nei rispettivi albi, un'esperienza triennale in uno con la frequenza di ulteriori corsi di formazione presso enti regionali o equiparati.

Con il quinto motivo assumono infine l'incompatibilità della delibera con i principi del Trattato CE e con le norme della Costituzione sulla libera attività economica.

Si è costituita la Regione Lombardia resistendo al ricorso assumendone l'infondatezza.

Si è costituito altresì il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali aderendo alle censure svolte dai ricorrenti fatta eccezione per il terzo motivo di ricorso.

Rinviato, nella Camera di Consiglio dell'8 ottobre 2008, l'esame dell'istanza cautelare al merito, depositate dalle parti costituite ulteriori memorie illustrative,

all'udienza pubblica del 3 dicembre 2008, sulle conclusioni rassegnate in epigrafe, la causa è stata trattenuta in decisione

#### DIRITTO

1. Rileva il Collegio, in premessa, la piena legittimazione dei ricorrenti a difendere in giudizio gli interessi della categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale, anche nell'ipotesi in cui possa configurarsi in linea teorica un conflitto di interessi tra ordini e singoli professionisti (più anziani) beneficiari dell'atto impugnato nella parte in cui prescrive per gli operatori dello staff tecnico, in aggiunta all'iscrizione all'albo, un'esperienza lavorativa almeno triennale (cfr., in termini, Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 3474/2008).

Nel caso in esame, in particolare, appare evidente come l'azione dei Collegi degli Agrotecnici e degli Ordini dei Medici Veterinari tenda, in via primaria, ad assicurare ai propri iscritti lo svolgimento dell'attività di consulenza in oggetto. E come la circostanza che, tra i motivi di ricorso, ve ne sia uno con il quale si censura la richiesta esperienza almeno triennale degli iscritti – misura che obiettivamente avvantaggia coloro i quali, tra gli iscritti, abbiano maturato una certa anzianità – non valga di per sé ad escludere la legittimazione degli enti ricorrenti che agiscono nel superiore interesse collettivo della categoria.

2. Nel merito della controversia, i primi due motivi di ricorso sono fondati, nei seguenti termini.

2.1. Se è vero che la normativa comunitaria rimette in massima parte agli Stati membri la definizione del sistema di qualificazione dei soggetti erogatori dei servizi di consulenza, limitandosi a prescrivere, in termini piuttosto generali, requisiti di esperienza ed affidabilità in capo ai componenti di tali organismi (il che esclude un contrasto in via diretta tra la delibera impugnata e le norme comunitarie invocate, quale parametro di legittimità, dai ricorrenti con il quinto motivo di ricorso); è tuttavia fatto obbligo alle amministrazioni nazionali di fare uso della (relativa) discrezionalità accordata in tali ambiti pur sempre in maniera congrua e ragionevole.

2.2. I ricorrenti lamentano in specie la contraddittorietà tra l'aver prescritto, per un verso, che i componenti dello staff tecnico in seno agli organismi di consulenza siano iscritti ad un albo professionale (ed anzi abbiano inoltre maturato anche una certa esperienza lavorativa); e, per un altro verso,

l'aver considerato invece, per il coordinatore tecnico, tale requisito meramente eventuale ed accessorio.

Ha replicato sul punto la Regione Lombardia assumendo la sostanziale diversità dell'incarico (e dei relativi compiti) di coordinatore e di operatore tecnico, tale da giustificare anche sul piano della logica e della ragionevolezza, la diversità dei requisiti richiesti quanto all'iscrizione all'albo. Ha peraltro precisato come, laddove il coordinatore tecnico sia anche membro dello staff, allora dovrà necessariamente possedere il requisito dell'iscrizione.

### **2.3.** La tesi della Regione non persuade.

**2.3.1.** Non si ravvisa infatti, alla stregua della delibera impugnata, una ragione plausibile in grado di giustificare il perché l'iscrizione all'albo professionale sia, nel caso dei componenti lo staff tecnico, requisito necessario e diventi, invece, per il loro coordinatore, requisito meramente eventuale. Né le tesi sostenute dalla difesa dell'Amministrazione, a sostegno della legittimità di tale disparità, si dimostrano più persuasive.

In particolare, l'assunto secondo il quale il coordinatore, ove anche componente dello staff tecnico, dovrà essere iscritto all'albo non sembra trovare un fondamento sicuro nella lettera della delibera - che nulla dice espressamente al riguardo - apparendo piuttosto una sorta di interpretazione autentica che, in quanto di provenienza della difesa (che l'ha prospettata, peraltro, solamente con la memoria del 21.11.2008), non vale ancora a modificare e/o integrare quanto deliberato dalla Regione.

**2.3.2.** Si aggiunga come, nell'ipotesi in cui non fosse componente dello staff tecnico, non sia del tutto chiaro quale debba essere l'effettivo compito del coordinatore, potendosi avanzare il dubbio che un coordinatore non iscritto all'albo non sia perfettamente in grado di guidare ed orientare componenti che invece lo sono.

**2.3.3.** Neppure può valere l'obiezione secondo cui l'organismo di consulenza potrebbe in teoria svolgere anche azioni di intervento ulteriori, estranee a quelle cd. protette che l'ordinamento riserva ai professionisti iscritti all'albo, come ad esempio le attività di *marketing* (cfr. il Programma di Sviluppo rurale al punto 9). In quanto delle due l'una: o l'attività di consulenza coincide con quelle riservate agli iscritti agli Albi, ed allora l'iscrizione dovrebbe essere richiesta tanto ai componenti lo staff quanto al loro coordinatore tecnico;

oppure, l'attività si rivolge anche ad ambiti e materia "non protette", e allora il principio (che è anche di derivazione comunitaria) di libertà della professione, invocato dalla difesa della Regione, deve però valere indistintamente per tutti.

**2.3.4.** Sempre nella stessa prospettiva, l'esempio del manager di un'impresa, proposto dalla difesa della Regionale, prova troppo.

Infatti, la delibera impugnata è sufficientemente chiara nel distinguere - ove l'organismo di consulenza abbia la veste giuridica della società o dell'associazione di diritto privato - il piano d'azione del coordinatore tecnico da quello dell'organo amministrativo, della società o dell'associazione, che procede alla nomina del primo. Il che parrebbe rimarcare i compiti pur sempre (in prevalenza) operativi anche del coordinatore e ridimensionare così, in ogni caso, la supposta differenza rispetto alle attività dei membri dello staff tecnico.

**2.4.** Dal che ne consegue, stando sempre alla lettera della delibera impugnata, per le ragioni evidenziate sinora, la necessità di una disciplina omogenea e razionale in ordine ai requisiti richiesti per l'uno e per gli altri.

Poiché così non è stato, i primi due motivi di ricorso sono fondati essendo la delibera viziata, *in parte qua*, da eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e disparità di trattamento, vizio che inficia in via derivata anche il decreto dirigenziale che a tali criteri generali ha dato attuazione conforme.

**3.** Con il terzo motivo di ricorso i ricorrenti impugnano entrambi gli atti nella parte in cui stabiliscono che "tra gli operatori dello staff tecnico deve in ogni caso essere presente almeno un dottore agronomo/dottore forestale".

**3.1.** Detta previsione obbligatoria, espressione di una scelta discrezionale dell'amministrazione, sulla scorta di quanto allegato in giudizio anche dalla difesa della Regione, appare invero giustificabile, sul piano della ragionevolezza, in ragione della competenze più vaste esercitabili dai dottori agronomi/dottori forestali, laddove invece per legge (v. rispettivamente art. 2 lett. a) e b) l. 434/1968 e art. 11 lett. b) e c) l. 251/1986) le attività dei periti agrari e degli agrotecnici si esplicano limitatamente alle piccole e medie aziende. Di modo che tale previsione soddisfa un'esigenza di semplificazione, permettendo a qualunque azienda, a prescindere dalla sua dimensione, di rivolgersi a tutti gli organismi riconosciuti.

**3.2.** Né tale soluzione si risolve in un pregiudizio particolarmente gravoso per le altre categorie, ove si consideri che lo staff tecnico deve essere

composto da almeno quattro operatori e che tale soglia minima è comunque idonea ad assicurare la partecipazione e la rappresentanza anche delle altre categorie professionali

3.3. Ne consegue l'infondatezza del terzo motivo.

4. E' invece fondato il quarto motivo di ricorso, con il quale si censura per i componenti lo staff tecnico l'ulteriore requisito dell'esperienza lavorativa almeno triennale, in aggiunta all'iscrizione all'albo.

Infatti, la condivisibile ratio sottesa al sistema di consulenza aziendale, volta ad assicurare un servizio di qualità a beneficio delle imprese agricole che vi debbono ricorrere, deve ritenersi già assicurata dall'iscrizione all'Albo o all'Ordine professionale, sul presupposto che detta iscrizione - che a sua volta presuppone, come noto, un periodo di praticantato ed il superamento di un esame di stato (deve ritenersi, selettivo) - attesti il superamento di 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 (cfr., già, Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 3474/2008)

5. In conclusione, pertanto, il ricorso merita accoglimento quanto al primo, secondo e quarto motivo, conseguendone l'annullamento della delibera impugnata in uno con il decreto dirigenziale n. 5348/2008 nelle parti in cui:

5.1. prevedono una irragionevole disparità di trattamento, tra il coordinatore e i componenti dello staff tecnico, in ordine alla necessità o meno dell'iscrizione all'albo professionale;

5.2. richiedono, per i componenti dello staff tecnico, quale requisito aggiuntivo all'iscrizione all'albo, un'esperienza lavorativa almeno triennale o in alternativa l'affiancamento ad uno o più operatori dello staff tecnico per almeno 150 giornate lavorative

6. Le spese di lite possono essere integralmente compensate tra tutte le parti costituite, ravvisandosi giustificati motivi in ragione della peculiarità della lite e della novità dei temi trattati

**P. Q. M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso, lo accoglie nei termini e nei limiti di cui in motivazione



e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati limitatamente alle parti indicate sempre in motivazione al punto 5.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Milano nella Camera di Consiglio del 3 dicembre 2008, con l'intervento dei Magistrati:

Piermaria Piacentini

- Presidente

Elena Quadri

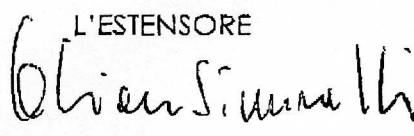
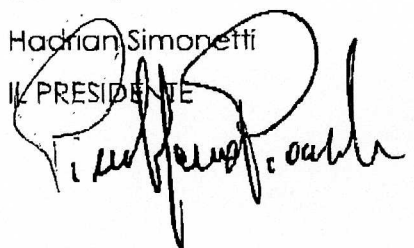
- Giudice

Hadrian Simonetti

- Giudice Est.

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 19 DIC 2008

(Art. 55, II 27/4/1968 n. 158)

Il Funzionario Responsabile

