

Sulla possibilità di effettuare direttamente le domande di aiuto comunitario senza avvalersi di specifiche figure professionali iscritte ad albi per la redazione dei piani aziendali

Cons. Stato, Sez. III 6 dicembre 2021, n. 8088 - Veltri, pres. f.f.; Cogliani, est. - Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Forestali (avv. Morelli) ed a. c. Regione Veneto (avv.ti Botteon, Londei, Manzi e Munari).

Agricoltura e foreste - Domande di aiuto comunitario - Modalità di presentazione delle domande - Domande effettuate direttamente dai soggetti interessati senza necessariamente avvalersi di specifiche figure professionali iscritte ad albi per la redazione dei piani aziendali.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I – Oggetto del presente gravame è costituito dalla modalità di presentazione delle domande di aiuto, prevista dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1937 del 23 dicembre 2015, recante l'approvazione dei bandi di apertura dei termini per la presentazione delle domande di aiuto per i tipi di intervento specificati in epigrafe.

A seguito dell'approvazione da parte della Commissione Europea - con decisione di esecuzione C (2015) 3482 del 26 maggio 2015 - del Programma di Sviluppo Rurale proposto dalla Regione del Veneto, veniva a quest'ultima concesso sostegno economico mediante il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), secondo la quale era ammessa la possibilità che le domande fossero effettuate direttamente dai soggetti interessati senza che questi ultimi dovessero necessariamente avvalersi di specifiche figure professionali iscritte ad albi per la redazione dei piani aziendali.

Con la sentenza gravata – superate le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa della Regione del Veneto – il ricorso proposto dagli odierni appellanti era respinto, avendo il giudice di primo grado ritenuto l'inesistenza di una competenza esclusiva in capo alle categorie professionali rappresentate dagli Ordini all'epoca ricorrenti in merito alla presentazione dei 'Piani Aziendali', ed era dichiarato inammissibile per carenza di interesse il secondo motivo di ricorso, in quanto i soggetti interessati alla presentazione della domanda avrebbero comunque potuto rivolgersi a professionisti di formazione diversa da quella degli iscritti agli Ordini all'epoca ricorrenti.

Gli appellanti – premesso il permanere dell'interesse, considerato che il regime della PAC e in particolare dei PSR 2014-2020, oggetto di causa, è stato prorogato fino al 1° gennaio 2023 con il Regolamento del Parlamento Europeo (UE) 2020/2220, pubblicato nella G.U.U.E. n. 437 del 28/12/2020 – deducono i motivi di seguito esposti.

I. *Error in iudicando*, travisamento della domanda, illogicità e contraddittorietà, violazione dell'art. 88, comma 1, lett. c) e d) c.p.a.; art. 112 c.p.c. in relazione all'art. 36 c.p.a., in quanto il giudice di primo grado non avrebbe compreso la domanda, tesa a far dichiarare l'illegittimità dei bandi nella parte in cui consentono al presentatore della domanda di redigere il Piano Aziendale (e simili) senza l'ausilio di un tecnico abilitato, a prescindere dalla competenza esclusiva o meno degli ordini professionali di iscrizione dei ricorrenti. Oggetto del giudizio, pertanto, sarebbe – secondo l'impostazione sostenuta in appello - la "liberalizzazione" della predisposizione del Piano Aziendale, che di per sé sarebbe dunque idonea a ledere gli interessi degli originari ricorrenti, anche a prescindere dalla concorrenza di altri ordini, che semmai si qualificerebbero come cointeressati (a tal fine sono invocate le seguenti norme: articoli 33, comma 5, e 117, comma 3, della Costituzione, nonché art. 2229, comma 1, c.c.; art. 4, comma 2, del d. lgs 2 febbraio 2006, n. 30; d. lgs 9 novembre 2007, n. 206; d. lgs 26 marzo 2010, n. 59, Attuazione della direttiva 2006/123/CE).

II. *Error in iudicando*, violazione delle norme di cui all'art. 35 comma 1 lett. b) c.p.a.; art. 100 c.p.c., in reazione all'agli artt. 39 c.p.a. e 35 comma 1 lett. b), laddove il primo giudice ha dichiarato il difetto di interesse dei ricorrenti a contestare la "liberalizzazione" della redazione del Piano Aziendale, nell'erroneo presupposto che l'eventuale annullamento della censura non avrebbe garantito ai ricorrenti una riserva esclusiva di competenze. Il TAR avrebbe dovuto prendere atto che nell'ipotesi di annullamento della clausola dei bandi contestata, a beneficiarne sarebbero stati i dottori agronomi e dottori forestali e i periti agrari, anche in concorso con altre eventuali categorie professionali. L'interesse collettivo fatto valere sarebbe, pertanto, un interesse omogeneo dei professionisti iscritti ad albi professionali (sul punto, Ad. Pl. n. 6 del 2020; Cons. St., Sez. IV, 24 luglio 2019, n. 5229), indipendentemente e non in modo escludente rispetto all'interesse della specifica categoria professionale rappresentata dagli iscritti all'albo dei dottori agronomi e dottori forestali o a quello dei periti agrari.

III. Relativamente ai motivi non esaminati, precisano che il Piano Aziendale è un documento complesso che concerne quattro diversi aspetti (la situazione iniziale dell'azienda agricola, il piano degli investimenti con il relativo crono programma, le previsioni economiche e finanziarie, la dimostrazione del miglioramento delle prestazioni e della sostenibilità globale del progetto aziendale, in termini economici e/o qualitativi); pertanto, mentre la precompilazione



riguarderebbe principalmente la condizione di partenza dell'azienda, assai complessa sarebbe la redazione della parte recante le previsioni economiche e finanziarie e l'esame delle prestazioni e della sostenibilità, che richiederebbe, dunque, competenze specialistiche. Si tratterebbe di un'attività progettuale, che richiede anche una preparazione di natura economica e agronomica e che, quindi, dovrebbe essere rimessa a professionisti con le competenze proprie dei dottori agronomi e dottori forestali e dei periti agrari laureati.

Dando la possibilità di presentare domande senza assistenza di tecnici abilitati, l'Amministrazione finirebbe per agevolare uno scadimento della qualità dei Piani, che costituiscono poi il parametro per la gestione e utilizzazione dei finanziamenti. Si è costituita la Regione Veneto per resistere e, con memoria in vista dell'udienza di discussione, insiste, in via preliminare, sulla già eccepita inammissibilità per carenza di legittimazione ad agire di taluni degli appellanti. Mentre per quanto riguarda il Consiglio dell'Ordine Provinciale dei dottori agronomi e dottori forestali esiste una norma dalla quale può desumersi la legittimazione ad agire in giudizio a tutela degli interessi della categoria dei professionisti che rappresenta, non altrettanto si potrebbe rinvenire per quanto riguarda il Consiglio dell'Ordine Nazionale né per quanto riguarda la Federazione Regionale degli Ordini Provinciali del Veneto.

Nel primo caso, infatti, la l. professionale n. 3 del 7 gennaio 1976, avente ad oggetto "Ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale", all'art. 13 elenca le attribuzioni spettanti al Consiglio dell'Ordine Provinciale cui compete anche la "(...) cura e l'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni concernenti la professione", formula ampia comprensiva anche della legittimazione ad agire per la tutela in giudizio dei professionisti rappresentati.

Invece, il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei dottori agronomi e dottori forestali non risulterebbe dotato di altrettanti poteri di rappresentanza in giudizio, dei quali non si farebbe menzione tra le competenze allo stesso attribuite dall'art. 26 della l. professionale n. 3 del 1976.

Lo stesso varrebbe anche per la Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori agronomi e dottori forestali, alla luce delle previsioni di cui al comma 1 lett. a) dell'articolo 21 *ter* della l. professionale n. 3/1976.

Ancora, in via preliminare, eccepisce la tardività dell'impugnazione dei provvedimenti qualificati come presupposti, connessi e conseguenti: d.G.R. n. 71/CR del 10 giugno 2014; d.C.R. n. 41 del 9 luglio 2014; d.G.R. n. 947 del 28 luglio 2015; verbali del 23 luglio 2015 e del 14 ottobre 2015 del Comitato di sorveglianza; d.G.R. n. 1177 del 8 settembre 2015; d.G.R. n. 23 del 2015. Nei confronti dei provvedimenti menzionati, non sarebbe stata formulata alcuna specifica censura e l'impugnazione dovrebbe ritenersi tardiva.

Ulteriormente l'Amministrazione sostiene l'infondatezza della domanda per i motivi di seguito precisati.

Con riferimento al primo motivo di appello, l'introduzione di una domanda nuova, infatti, a differenza di quanto affermato dall'appellante, il ricorso di primo grado sarebbe teso ad affermare l'esclusività nella redazione delle domande e non la spettanza ad un qualsiasi tecnico. Dunque, il primo giudice non avrebbe travisato.

In ogni caso, ribadisce che le norme statali che disciplinano la professione del dottore agronomo, del dottore forestale e dei periti agrari, laureati e non, enumerano le attività loro consentite e, tra le quali può farsi rientrare l'assistenza alla redazione - o la redazione stessa - delle domande e dei formulari allegati alle domande del bando d.G.R. n. 1937/2015, ma non costituirebbero oggetto di esclusiva riserva professionale, come invece accade per altre professioni o attività che per legge godono di una espressa clausola di "competenza esclusiva". A conferma di ciò richiama l'art. 2 della l. professionale n. 3 del 1976 che contiene un'ampia elencazione delle attività professionali riconosciute di competenza dei dottori agronomi e forestali, senza che tuttavia siano espressamente riservate alla esclusiva competenza dei dottori suddetti. Peraltro, non potrebbe essere altrimenti dal momento che molte delle attività ivi elencate rientrano anche nella competenza di altri professionisti iscritti nei relativi albi, quali ingegneri, veterinari, dottori in produzione animale, biologi, dottori commercialisti, ragionieri, geometri, agrotecnici e via discorrendo.

E il legislatore statale, ben consapevole di ciò, avrebbe a tal fine introdotto una chiara norma "di chiusura" qual è il comma 4 del medesimo art. 2, che testualmente dispone "*L'elencazione di cui al comma 1 non pregiudica l'esercizio di ogni altra attività professionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali, né di quanto può formare oggetto dell'attività professionale di altre categorie a norma di leggi e regolamenti*".

Dal che sarebbe agevole desumere che le attività elencate al citato art. 2 non sono riservate in via esclusiva ai dottori agronomi e forestali. Nessuna 'riserva di competenza' in tal senso avrebbe mai potuto essere introdotta da parte dell'Amministrazione regionale con la d.G.R. n. 1937/2015, così come riconosciuto dal TAR Veneto. E identico ragionamento dovrebbe essere svolto anche per quanto riguarda le competenze dei periti agrari e dei periti agrari laureati. In quest'ultimo caso la disciplina professionale è contenuta nella l. 28 marzo 1968, n. 434 "Ordinamento della professione di perito agrario" - come integrata dalla successiva Legge 21.02.1991 n. 54 - che all'art. 1 contiene l'elencazione delle attività che formano oggetto della professione, senza che sia prevista alcuna espressa esclusiva attribuzione delle competenze elencate, al perito agrario. Anzi, proprio perché talune delle elencate attività possono rientrare benissimo tra le competenze di altri professionisti, il legislatore avrebbe posto dei limiti all'attività professionale del perito agrario con l'art. 3: "*Le mansioni indicate nella lettera a) del precedente articolo nonché nella lettera m), per quanto si attiene alle attività di cui alla lettera a), possono esser esercitate dai periti agrari qualora non richiedano le speciali cognizioni scientifiche e tecniche proprie, nell'ambito delle rispettive competenze, dei dottori agronomi, degli ingegneri o dei*

geometri”. In termini, evoca le pronunzie del giudice amministrativo (Tar Abruzzo, sez. I, 5 giugno 2020, n. 208, Tar Veneto, sez. I, 23 aprile 2018, n. 440, e Consiglio di Stato, sez. V, 1 marzo 2017, n. 952 e Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 847 del 13 maggio 2021).

Quanto al secondo motivo sarebbe inammissibile in quanto introdotto in appello, per come prima detto.

Quanto agli altri motivi, la Regione precisa che possibilità di scelta, peraltro, sarebbe perfettamente coerente con il regolamento (UE)n. 1306/2013 “*sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune*” che ha individuato la responsabilità della corretta esecuzione dei progetti e del corretto utilizzo dei finanziamenti in capo alla Pubblica Amministrazione ed al beneficiario, il quale, quindi, può decidere se avvalersi di figure professionali iscritte ad albi, o meno.

Con memoria e replica gli istanti ribadiscono la legittimazione anche del Consiglio dell’Ordine, menzionando Cons. di Stato, Sez. V, 7 marzo 2001, n.1339. Ancora affermano che, in appello, non sarebbe stata introdotta una nuova domanda ma delle mere argomentazioni.

All’udienza di discussione del 18 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

II - Osserva il Collegio in via preliminare che non appare necessario soffermarsi sulle eccezioni preliminari, perché l’appello è infondato nel merito.

III – Con riguardo ai primi due motivi di appello, che devono essere esaminati congiuntamente stante la sostanziale identità dell’assunto e la consequenzialità delle affermazioni, deve essere smentita l’impostazione degli appellanti.

L’assunto degli appellanti è contraddetto *per tabulas*, basti considerare che a pag. 18 del ricorso introduttivo espressamente si parla di esclusività. L’impostazione seguita dagli appellanti nella presente sede assume, dunque, carattere di novità, che risulta inammissibile in appello.

IV – Ciò posto, premessa l’inammissibilità dei primi due motivi d’appello, comunque la tesi della parte appellante risulta infondata nel merito.

A riguardo è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, che si è pronunziata sul punto e che di seguito si richiama, non essendovi alcuna ragione per discostarsene. Si è affermato, infatti, che:

“In primo luogo, occorre precisare che le attività professionali «volte a valorizzare e gestire i processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali, a tutelare l’ambiente e, in generale, le attività riguardanti il mondo rurale», meglio specificate dall’art. 2 della legge n. 3 del 1976, non risultano attribuite, alla stregua di un’interpretazione letterale della norma, ed in ragione della sua ampiezza, anche in forza di una sua interpretazione funzionale, in modo esclusivo ai dottori agronomi e forestali.

Sotto tale profilo, può essere utile evidenziare, a titolo esemplificativo, la differenza tra la norma in esame e quella dell’art. 2 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, relativa alla disciplina della professione di avvocato, il cui quinto comma precisa specificamente che «sono attività esclusive dell’avvocato, fatti salvi i casi espressamente previsti dalla legge, l’assistenza, la rappresentanza e la difesa nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali e nelle procedure arbitrali rituali».

L’art. 2 della legge n. 3 del 1976, oggetto di disamina, non contiene una siffatta o similare clausola di riserva esclusiva alla competenza dei dottori agronomi e forestali. Riserva che, d’altro canto, difficilmente poteva ipotizzarsi, attesa l’estrema latitudine e differenziazione delle competenze enucleate dalla previsione, che vanno dalla direzione, gestione delle imprese agrarie alla progettazione, direzione sorveglianza dei lavori relativi alle costruzioni rurali, alle operazioni dell’estimo, ai lavori ed incarichi relativi alla coltivazione delle piante, ai lavori catastali, alla valutazione e liquidazione degli usi civici, alle analisi fisico-chimico-microbiologiche del suolo, alle ricerche di mercato, alla progettazione dei lavori relativi al verde pubblico.” (Consiglio di Stato, sez. V, 1 marzo 2017, n. 952).

E ancora con il parere della Sez. I, n. 847 del 13 maggio 2021 si è precisato che:

Quanto alla giurisprudenza amministrativa, più volte è stata affrontata la questione relativa ai confini delle rispettive competenze dei dottori agronomi e forestali e degli agrotecnici e agrotecnici laureati.

È stato invero osservato che l’articolo 2 della legge professionale n. 3 del 1976 non contiene una clausola di riserva esclusiva alla competenza dei dottori agronomi e forestali. Riserva che, d’altro canto, difficilmente potrebbe ipotizzarsi, attesa l’estrema latitudine e differenziazione delle competenze enucleate dalla previsione di legge, competenze che vanno dalla direzione e gestione delle imprese agrarie alla progettazione, direzione sorveglianza dei lavori relativi alle costruzioni rurali nonché alle operazioni di estimo, ai lavori ed incarichi relativi alla coltivazione delle piante, ai lavori catastali, alla valutazione e liquidazione degli usi civici, alle analisi fisico-chimico-microbiologiche del suolo, alle ricerche di mercato e alla progettazione dei lavori relativi al verde pubblico. Considerata l’ampiezza delle competenze dei dottori agronomi e forestali, si spiegano dunque le interferenze con quelle dei periti agrari nel settore della cura di boschi o foreste e con le competenze professionali di architetti ed ingegneri (art. 51 r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537) nonché degli agrotecnici (art. 11 della legge 6 giugno 1986, n. 251) (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 1 marzo 2017, n. 952).

VI – Con riferimento a quanto ulteriormente sostenuto, comunque, si aggiunga che dalla lettura delle norme invocate non si evince perché la domanda non possa essere effettuata con il supporto di diversi professionisti e comunque con l’assunzione di responsabilità da parte del rappresentante legale, come correttamente richiamato dall’avviso stesso e ribadito dalla difesa dell’Amministrazione in questa sede.

Tale impostazione non risulta contraddittoria, a differenza di quanto affermato dall’appellante, né rispetto alle norme

interne - poichè, anzi, si pone in logica conseguenza con la necessità di rispettare le diverse competenze e lasciare al responsabile dell'azienda la scelta circa la migliore redazione della domanda - né con le norme di origine comunitaria, come specificato dall'Amministrazione.

VII – Ne discende che l'appello deve essere dichiarato in parte inammissibile e, per il resto, infondato.

VIII – La particolarità della questione giustifica, comunque, la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

(Omissis)

