

Pubblicato il 12/03/2018

N. 01577/2018REG.PROV.COLL.

N. 02477/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2477 del 2017, proposto da: Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Umbria, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali delle Marche, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Basilicata, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Abruzzo, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Calabria, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Campania, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Emilia Romagna, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Lazio, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Lombardia, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Puglia, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Sardegna, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Sicilia,

Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Toscana, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Trentino Alto Adige, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Veneto, Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Liguria, Federazione Interegionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Piemonte e della Valle D'Aosta, L'Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali di Campobasso, L'Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Sabrina Morelli, con domicilio eletto presso lo studio E Associati Studio Legale Morelli in Roma, via Crescenzio 63;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Gen.Le Dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Ministero della Giustizia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II TER n. 12730/2016, resa tra le parti, concernente per la riforma

della sentenza del TAR Lazio, sede di Roma - sez. II ter, n. 1273/2016, con la quale è stato respinto il ricorso proposto da Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali per l'annullamento del decreto del 22.01.2014 avente ad oggetto "Adozione del piano di Azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150 recante: Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi", nella parte in cui, istituendo una nuova figura professionale (consulente per l'uso dei prodotti fitosanitari), lede le proprie competenze riservate ai dottori Agronomi e, comunque, prevede anche per gli stessi la necessità di

acquisire un apposito certificato per l'acquisto, la vendita, l'utilizzo e la consulenza in relazione a pesticidi;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e di Ministero della Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2018 il Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti gli avvocati Sabrina Morelli e l'Avvocato dello Stato Tito Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame l'appellante chiede la riforma della sentenza con cui è stata respinta la sua richiesta di annullamento del decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 22 gennaio 2014, avente ad oggetto l'adozione del "Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari" (c.d. PAN) in attuazione della delega di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 14 agosto 2012, n.150 recante : «Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

L'appello è affidato a tre rubriche di gravame con cui si lamenta l'error in iudicando sotto diversi profili relativi alla mancata rilevazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 14 agosto 2012, n. 150 in violazione dell'art. 33, comma V, e degli artt. 3, 9, 32, 33, 117, comma 1, Cost.; alla violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, erroneità della sentenza per difetto di motivazione e di istruttoria e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto della decisione.

L'Avvocatura dello Stato, ritualmente costituitasi in giudizio, ha depositato una relazione del Ministero e ha eccepito l'infondatezza del gravame concludendo per il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 2379 è stata respinta l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento.

Con memoria per la discussione ed ulteriore replica le appellanti hanno sottolineato le proprie tesi concludendo per il rigetto.

Chiamata all'Udienza di discussione, la causa a seguito di discussione è stata ritenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1.§. I primi due motivi (pag. 3 e 14 atto di appello) possono essere trattati congiuntamente in quanto concernono un profilo sostanzialmente unitario.

1.§.1. Con il primo motivo l'appellante contesta l'erroneità della sentenza impugnata, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 150/2012 per violazione dell'art. 33, comma 5, Cost. che prescrive l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione. Il TAR, avrebbe ommesso di prendere in considerazione tale disposizione, focalizzando invece la sua analisi esclusivamente sulla competenza delle regioni in materia di formazione professionale ai sensi dell'art. 117 Cost.

Per l'appellante, ciò che rileva non sarebbe la scelta di istituire la nuova figura professionale di "consulente in materia di uso sostenibile di prodotti fitosanitari", ma l'assenza del prescritto esame di Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi del predetto art. 33.

In tal senso la Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire in altra occasione che "la ragione essenziale per cui l'art. 33, quinto comma, della Costituzione prescrive l'esame di Stato per l'esercizio delle libere professioni è data dalla esigenza che un accertamento preventivo, fatto con serie garanzie, assicuri, nell'interesse della collettività e dei committenti, che il professionista abbia i requisiti di preparazione e di capacità occorrenti per il retto esercizio professionale" (Corte Cost., sentenza 23 giugno 1964, n. 77).

1.§.2. Con il secondo motivo si assume che la sentenza impugnata motiverebbe succintamente la scelta di dichiarare manifestamente infondata la questione di costituzionalità del d.lgs. n. 150, cit. per violazione degli artt. 9 e 32 Cost. .

Erroneamente la sentenza si sarebbe limitata ad affermare che “la scelta di istituire la figura del consulente fitoiatrico, riconducibile peraltro alla stessa disciplina europea, risponde appunto ad una esigenza di maggiore garanzia per la tutela dell’ambiente e la salute umana. Il consulente, infatti, deve fornire consulenze in materia di difesa fitoiatrica proprio all’indomani della entrata in vigore (a far data dal 1 gennaio 2014) degli obblighi di difesa integrata. E’ per questo che l’art. 8, comma 3, del d.lgs. 150/2012 espressamente prevede che il certificato di abilitazione per l’attività di consulente, sia rilasciato a chi abbia un’adeguata conoscenza in materia di difesa integrata e sulle materie indicate nell’allegato I, e ciò evidentemente al fine di fornire consulenze per le produzioni integrate.”

Per le parti appellanti la materia in esame necessiterebbe invece non solo di un ingente bagaglio di conoscenze ed esperienze in continuo sviluppo, ma anche di un continuo aggiornamento professionale su normative e regolamenti spesso mutevoli. In tal senso i Dottori Agronomi e i Dottori Forestali, i quali si confrontano quotidianamente con la fitoiatria, materia cardine della loro professione, non contesterebbero l’istituto della certificazione regionale, che sarebbero stati certamente disponibili a conseguire, ma esclusivamente la valenza attribuitagli dal legislatore.

Questi, infatti, nel creare una nuova figura professionale avrebbe finito sostanzialmente col consentire ad una vastissima platea di soggetti, senza le specifiche competenze necessarie, di svolgere le attività che tali professionisti esercitano da sempre.

Come conseguenza, l’introduzione della figura del consulente fitoiatrico determinerebbe la violazione degli artt. 9 e 32 Cost., che sanciscono la tutela dei beni, quali salute e ambiente, assolutamente primari tra tutti i diritti fondamentali.

Il legislatore delegato, in definitiva, avrebbe compiuto un’operazione diametralmente opposta alla direzione tracciata dalla Direttiva 2009/128/CE – con ciò violando altresì indirettamente l’art. 117, comma 1, Cost. – in quanto avrebbe sostanzialmente riformato in peius il livello formativo di base e di aggiornamento già previsto in Italia, verso standard del tutto inadeguati al raggiungimento degli obiettivi qualitativi fissati dalla Direttiva comunitaria.

1.§.3. L’assunto complessivo non può essere condiviso.

In linea di principio il TAR esattamente ha sottolineato come la materia delle professioni è di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. . Allo Stato è riservata l'individuazione delle figure professionali (con i relativi profili ed ordinamenti didattici) e la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni e l'istituzione di nuovi albi.

Per questo, anche in relazione alle considerazioni che seguono, appare del tutto inconsistente la censura delle parti appellanti di contestare allo Stato la determinazione, peraltro di stretta derivazione comunitaria, di non prevedere l'esame ex art. 33 Cost. per il consulente sulla difesa fitosanitaria e sull'impiego sicuro dei pesticidi.

La DIR. 2009/128/CE del 21 ottobre 2009 che "istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi che all'art. 1, comma 1 n. 3) definisce "«consulente»: persona che ha acquisito un'adeguata conoscenza e fornisce consulenza sulla difesa fitosanitaria e sull'impiego sicuro dei pesticidi, nell'ambito professionale o di un servizio commerciale, compresi, se pertinenti, i servizi di consulenza privati o pubblici, gli agenti commerciali, i produttori e i rivenditori di prodotti alimentari".

Appaiono in linea con la direttiva 2009/128/CE:

-- l'art. 2 lett. g) del d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150 di "Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi", che definisce il consulente in questione come la "persona in possesso del certificato di abilitazione alle prestazioni di consulenza in materia di uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e sui metodi di difesa alternativi";

-- quanto all'area di incidenza, il primo comma dell'art. 8 il quale specifica che "chiunque intenda svolgere un'attività di vendita di prodotti fitosanitari o di consulenza sull'impiego di prodotti fitosanitari e dei coadiuvanti" deve essere in possesso della specifico certificato di abilitazione rilasciato dalle Regioni;

-- il secondo comma del predetto art. 8 che individua poi come requisito per l'accesso agli appositi corsi di formazione esclusivamente le persone in possesso di diplomi o lauree in discipline agrarie, forestali, biologiche, ambientali, chimiche, mediche e veterinarie;

-- il terzo comma della detta norma che condiziona il rilascio al possesso, comprovato dal superamento di una valutazione finale di un'adeguata conoscenza in materia di difesa integrata.

Sotto altro profilo poi, va ricordato che la direttiva 2009/128/CE all'art.5, comma 2. prevede tra l'altro che "...gli Stati membri istituiscono sistemi di certificazione e designano le autorità competenti responsabili". Pertanto del tutto legittimamente lo Stato ha ritenuto di delegare la responsabilità alle Regioni, che del resto sono specificamente competenti ai sensi dell'art.117 Cost. Nella sostanza della questione si osserva che l'art. 9, primo comma, del d.lgs. 14 agosto 2012, n. 150 impone infine il possesso del certificato di abilitazione in questione, per ogni "utilizzatore professionale che acquisti per l'impiego diretto, per sé o per conto terzi, prodotti fitosanitari e coadiuvanti"; ed al secondo comma vieta l'utilizzazione dei predetti a coloro che non sono muniti dell'apposito certificato.

La finalità della norma comunitaria è dunque quella di assicurare che tutti i soggetti che, nella realtà del mercato (utilizzatori professionali, i distributori, i venditori ecc.), comunque veicolano l'impiego di prodotti chimici destinati all'agricoltura, siano in possesso di un'adeguata conoscenza, costantemente aggiornata nelle materie in questione; e tale finalità appare perfettamente assicurata dal d.lgs. proprio con l'estensione generalizzata dell'obbligo di certificazione.

L'estensione delle competenze a tutti i livelli operativi sarebbe invece stata del tutto disattesa da una restrizione delle attività di consulenza ai soli dottori agronomi e forestali.

Del tutto inconferente è dunque il riferimento all'art. 33 della Cost. in relazione ad una previsione che concerne una semplice abilitazione, diretta a funzioni di prevenzione.

Si tratta di una fattispecie, del tutto estranea agli ordini professionali, assimilabile ad altre figure del tutto analoghe quali, ad esempio, a quello di Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione ex D.lgs. n. 81/08, ovvero alle abilitazioni di coperta e di macchina per gli iscritti alla gente di mare di cui alla L. 27 febbraio 1998 n. 30; abilitazioni all'esercizio di centrali elettriche; ovvero alla conduzione di impianti termici civili con potenza termica nominale superiore a 232 kw ai sensi dell'art. 287 d.lgs. n.152/2006; ecc. ecc. .

Né è vero che l'aver affidato alle regioni la competenza si risolva in una diminuzione delle garanzie per la protezione degli stessi utilizzatori, della popolazione interessata; per la tutela dei consumatori; per la salvaguardia dell'ambiente acquatico e delle acque potabili; e per la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi.

Tali finalità infatti sono affidate proprio al, qui impugnato, Piano Nazionale previsto dall'art. 6 del d.lgs. n.150 per la definizione di uno specifico sistema nazionale diretto alla formazione dei diversi utilizzatori professionali, dei distributori e dei consulenti.

In definitiva, anche se la denominazione di “consulente in materia di uso sostenibile dei prodotti fitosanitari”, non appare particolarmente felice, e potrebbe indurre una confusione sui suoi esatti contorni, nella ricostruzione della fattispecie si deve escludere l'applicabilità al caso di specie dell'art. 33, comma 5, Cost. per la fondamentale ragione che il cit. d.lgs. n. 150, in linea con la direttiva 2009/128/CE, non introduce affatto nel nostro ordinamento una nuova “figura professionale” per cui, nel quadro sopra delineato, non era assolutamente necessario alcun esame di Stato ai sensi del predetto art. 33 Costituzione.

2.§. Con la terza censura, infine, si lamenta che nessuna adeguata disposizione si rinverrebbe nel D.M. riguardo a taluni aspetti fondamentali della professione di consulente, quali in particolare:

- la mancanza di differenziazione tra le figure professionali interessate sotto differenti profili;
- la carenza della disciplina relativamente all'imparzialità, alla terzietà e alle sanzioni, che avrebbero evidentemente dovuto essere oggetto di una puntuale regolamentazione, almeno in tale sede, proprio al fine di prevenire eventuali conflitti di interesse e discriminazioni.

L'assunto è infondato.

Le pretese carenze del D.M. di approvazione del c.d. PAN, per converso, confermano proprio la conclusione per cui, nella specie non si tratta di una figura professionale, ma di una semplice abilitazione.

Non convince poi che il detto PAN abbia finito col parificare la disciplina relativa alle figure professionali del consulente e del distributore, ponendosi addirittura in violazione della normativa primaria, perché i corsi di formazione in esame non necessariamente devono essere distinti ed avere

un diverso grado di approfondimento. Anche perché, specie in fase di prima attuazione, le attività professionali concernono tutte un livello operativo e di conoscenza che appare sostanzialmente coincidente per tutte le figure, comunque impegnate nell'impiego professionale di pesticidi nel settore agricolo o di un servizio commerciale.

Sotto altro profilo poi, costituisce un legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa rispettivamente:

- la scelta di non distinguere le diverse categorie dei consulenti e dei distributori in relazione alle modalità di rilascio dei certificati, per quanto riguarda le modalità di rinnovo degli stessi;
- l'individuazione della durata minima dei corsi di base e di aggiornamento e delle relative modalità di svolgimento;
- la previsione per cui tali corsi debbono essere frequentati obbligatoriamente durante il periodo quinquennale di durata dell'abilitazione.

E' invece inammissibile per il difetto di interesse della parte appellante la pretesa illegittimità del sistema sanzionatorio che sarebbe del tutto discriminatorio per la previsione di comportamenti incriminanti molto limitati e per la carenza della competenza delle autorità regionali e provinciali competenti a comminare le sanzioni qualora il comportamento venga posto in una regione differente da quella che ha rilasciato l'abilitazione.

Quanto alle due doglianze in ordine alla imparzialità e terzietà del consulente e all'illegittimità del sistema sanzionatorio deve ritenersi che tali doglianze siano state prospettate in via meramente ipotetica, e quindi siano inficiate da un pregiudizio negativo che, risolvendosi in una mera illazione, a priori, non può costituire un reale elemento probatorio. Peraltro, posto che, anche in precedenza, tutti i soggetti impegnati nella filiera distributiva avevano rapporti potenzialmente conflittuali di interesse, si deve comunque sottolineare come, anzi, l'incremento generalizzato delle competenze e della consapevolezza generale di tutti coloro che svolgono l'attività di distribuzione e di consulenza sul mercato dei prodotti fitosanitari potrebbe avere un impatto positivo sull'eco sistema agricolo.

In definitiva la pretesa che la certificazione sia conseguibile solo a chi è già un professionista iscritto nel competente Albo non appare convincente, perché da un lato non si rinviene alcuna

riserva ai soli dottori Agronomi e Forestali, e dall'altro appare in contrasto con le finalità generali della normativa.

3.§. In definitiva l'appello è infondato in tutti i suoi profili e per l'effetto la sentenza impugnata merita integrale conferma.

Le spese, data la novità della questione, possono tuttavia essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

1. respinge l'appello, come in epigrafe proposto.

2. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giorgio Calderoni, Consigliere

L'ESTENSORE
Umberto Realfonzo

IL PRESIDENTE
Lanfranco Balucani

IL SEGRETARIO