

N. 11220/2015 REG.PROV.COLL.
N. 01439/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1439 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Lazio, Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Collegio Professionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati della Provincia di Roma, Collegio Provinciale dei Geometri e Geometri Laureati di Frosinone, Collegio Provinciale dei Geometri e Geometri Laureati di Latina, Collegio Provinciale dei Geometri e Geometri Laureati di Rieti, Collegio Provinciale dei Geometri e Geometri Laureati di Roma, Collegio Provinciale dei Geometri e Geometri Laureati di Viterbo, rappresentati e difesi dall'avv. Sabrina Morelli, con domicilio eletto presso Sabrina Morelli in Roma, Via Crescenzo, 63;

contro

Regione Lazio, rappresentata e difesa dall'avv. Elena Prezioso, domiciliata in Roma, Via Marcantonio Colonna, 27;

Assessorato Agricoltura e Sviluppo Rurale Caccia e Pesca;

nei confronti di

CAA Coldiretti Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Michetti, con domicilio eletto presso Enrico Michetti in Roma, Via Giovanni Nicotera, 29;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

la Federazione Regionale degli Ordini degli Ingegneri del Lazio, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Mario Militerni, con domicilio eletto presso Giuseppe Mario Militerni in Roma, Via G. Antonelli, 15;

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari,

della Delibera di Giunta regionale n. 411 del 26 novembre 2013, pubblicata sul BURL n. 100 del 05.12.2013, di approvazione del Regolamento regionale n. 17/2013 concernente "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura"; del sottostante Regolamento regionale n. 17/2013; della Delibera di Giunta regionale n. 433 del 1 luglio 2014, pubblicata sul BUR n. 56 del 15.07.2014, di approvazione del Regolamento regionale riguardante: Integrazione e modifica Regolamento Regionale n. 17/2013 concernente "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura"; del sottostante Regolamento regionale 9 luglio 2014 n. 16 pubblicato sul BUR della Regione Lazio n. 55 del

10.07.2014; nonché, di ogni altro atto presupposto, connesso o comunque conseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, di CAA Coldiretti Srl e della Federazione Regionale degli Ordini degli Ingegneri del Lazio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2015 il dott. Roberto Proietti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio, i ricorrenti hanno impugnato il Regolamento regionale n. 17/2013, approvato con la Delibera di Giunta regionale n. 411 del 26 novembre 2013, concernente "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura", denunciandone l'illegittimità per violazione della normativa nazionale e regionale in materia di semplificazione e decentramento amministrativo in agricoltura (art. 3 bis, del D.Lgs. n.165/99 e ss.mm.ii.; D.Lgs. 29 marzo 2004 n. 99; legge Regione Lazio n. 14/1999; art. 1 commi 134 e 135 della LRL n. 12/2011; artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000; L n. 241/90), delle disposizioni nazionali e comunitarie sulla tutela della concorrenza, della libertà di stabilimento, ed abuso di posizione dominante (artt. 3, 41, 97 Cost.; artt. 3, 40, 49, 56, 57, 101, 102, 106 TFUE, art. 3 L. n. 287/1990), ed,

infine, della normativa professionale (art. 2231 codice civile, della legge n. 3/76 e s.m. e i., della legge 28 marzo 1968, n. 434 e s.m. e i., e del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274 e s.m. e i.).

Al riguardo, è stato rappresentato che tale regolamento, rientrando nell'ambito della disciplina regionale chiamata ad attuare le previsioni nazionali e comunitarie in materia di semplificazione delle procedure amministrative attinenti il settore agricolo, è stato adottato esorbitando dalla portata delle stesse, attribuendo ai Centri di Assistenza Agricola (CAA) una serie di prerogative illegittime, non previste dalle fonti di rango superiore, in spregio alle competenze attribuite ex lege alle professioni tecniche.

Lo stesso regolamento, oltre a contenere la disciplina (artt. 1, 2 e 3, 10) relativa alla semplificazione dei controlli sulle aziende agricole, ha conferito ai CAA poteri istruttori nell'ambito di un ampio novero di procedimenti relativi a certificazione della qualità di IAP e CD, abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica e relativa iscrizione nell'elenco degli operatori agrituristici, autorizzazione per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ed, infine, ai programmi di sviluppo rurale, demandandogli non solo la verifica formale di sussistenza e regolarità della documentazione richiesta ex lege ma anche, nel merito, l'istruttoria relativa alla singola pratica, con annessa richiesta di attestarne l'esito positivo attraverso l'uso improprio degli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000.

Tali prerogative di carattere certificatorio e provvedimentale, sommate a quelle svolte dai CAA per conto di AGEA (conservazione delle scritture contabili, formazione e gestione del fascicolo aziendale, consultazione banca dati SIAN) determinano, a favore di tali Centri di Assistenza – secondo parte ricorrente - , una

situazione di sostanziale monopolio in relazione all'attività di consulenza e assistenza alle aziende agricole, a discapito dei professionisti abilitati, ai quali molte di tali attività sono riservate per legge.

A fronte di tale asserito pregiudizio, gli enti esponenziali delle categorie professionali interessate hanno impugnato dinanzi al TAR del Lazio il Regolamento n. 17\2013, proponendo censure di violazione di legge ed eccesso di potere, sotto diversi profili: - violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 3 bis del D.Lgs. n.165/99 e successive modificazioni ed integrazioni; del D.Lgs. 29/2004 n. 99 e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di semplificazione amministrativa in agricoltura a norma della legge n. 38/2003, della legge n. 241/90 e s.m.; della legge della Regione Lazio n. 14/1999 e successive modificazioni ed integrazioni sul "decentramento amministrativo"; dell'art. 1 commi 134 e 135 della LR n. 12/2011, degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000; - violazione degli artt. 3, 41, 97 Cost.; degli artt. 3, 40, 49, 56, 57, 101, 102, 106 TFUE sulla tutela della concorrenza e sulla libertà di stabilimento, e dell'art. 3 del D.Lgs. n. 287/1990 sull'abuso di posizione dominante; - violazione dell'art. 2232 codice civile, della legge n. 3/76 e s.m. e i., della legge n. 28 marzo 1968, n. 434 e s.m. e i., e del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274 e s.m. e i..

In corso di causa, la Regione Lazio ha approvato (con deliberazione n. 433 del 1 luglio 2014) il Regolamento regionale n. 16\2014 riguardante: Integrazione e modifica Regolamento Regionale n. 17/2013 concernente "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura", pubblicato sul BUR 10 luglio 2014 n. 55.

Con tale provvedimento sono state apportate al regolamento n. 17/2013 le seguenti modifiche: - all'articolo 4, dopo il comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente comma : "5 bis. Conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. c), del Decreto Ministeriale 27 marzo 2008, le attività cui sono tenuti i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola, ai sensi del presente Regolamento, non possono né direttamente né indirettamente avere ad oggetto attività riservate dalla legge a professionisti iscritti ad albi, ordini o collegi professionali"; - all'art. 7, dopo il comma 2, è stato aggiunto il seguente comma: "2 bis. E' fatta salva, in ogni caso, la possibilità per le imprese agricole di presentare le istanze di interesse direttamente alle Amministrazioni competenti nell'osservanza delle normative procedurali vigenti"; - all'allegato A, di cui all'art. 4, comma 1, che forma parte integrante e sostanziale del Regolamento regionale n. 17/2013, sono aggiunti, infine, i procedimenti di cui all'allegato 1, che forma parte integrante e sostanziale del presente regolamento, ovvero: permesso a costruire in zona agricola; concessione di carburante agevolato agli utenti di macchine agricole (Ulna); riconoscimento dell'indennizzo per i danni da fauna selvatica; autorizzazione alla produzione ed al commercio dei vegetali e dei prodotti vegetali; allineamento delle superfici vitate e trasferimento dei dati nello schedario vitivinicolo; autorizzazione all'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura e notifica di inizio attività di spandimento; comunicazione per le emissioni in atmosfera aziende zootecniche confinate e non, autorizzazione generale alle emissioni in atmosfera allevamenti zootecnici confinati.

A parere della parte ricorrente, le suddette integrazioni risultano insufficienti a superare le violazioni di legge lamentate dalle categorie

professionali interessate, in quanto non intervengono sulla portata delle potestà istruttorie e certificatorie riconosciute ai CAA, limitandosi ad enunciare l'intangibilità delle competenze professionali, nonché la previsione della facoltà per le imprese agricole di rapportarsi direttamente con l'Amministrazione competente.

Pertanto, con memoria recante motivi aggiunti del 24.10.2014, è stato impugnato anche il regolamento regionale n. 16\2014, deducendo i vizi di seguito indicati: - violazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 3 bis del D.Lgs. n.165/99 e ss.mm.ii, del D.Lgs. 29 marzo 2004 n. 99 e ss.mm.ii, della L.n. 241/90 e ss.mm.ii, della LR n. 14/1999 e ss.mm. ii., dell'art. 1 commi 134 e 135 della L RL n. 12/2011, degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000; - violazione degli artt. 3, 41, 97 Cost., degli artt. 3, 40, 49, 56, 57, 101, 102, 106 TFUE sulla tutela della concorrenza e sulla libertà di stabilimento, e dell'art. 3 della L. n. 287/1990 sull'abuso di posizione dominante. Violazione del comma 3 dell'art. 1 ter del d.l. 24 giugno 2014 n. 91, così come integrato in sede di conversione dalla legge 11 agosto 2014, n. 116; - violazione dell'art. 348 c.p. e dell'art. 2231 del codice civile, della L. 3/76 e s.m. e i., della L. 28 marzo 1968, n. 434 e s.m. e i., e del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274 e s.m. e i.; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio ed il Centro di Assistenza Agricola Coldiretti Srl, affermando: - l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva e per mancanza di interesse; - l'inammissibilità del ricorso in quanto diretto avverso un atto regolamentare non immediatamente lesivo; - l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta cessazione della materia del contendere

a seguito dell'emanazione della deliberazione regionale n. 433 del 1 luglio 2014; - l'infondatezza delle censure proposte dai ricorrenti.

In corso di causa, è intervenuta ad adiuvandum la Federazione Regionale degli Ordini degli Ingegneri del Lazio, sostenendo la fondatezza del ricorso.

All'udienza del 13.3.2014, la parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive difese.

All'udienza pubblica del 21 luglio 2015, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il Collegio, preliminarmente, accoglie le eccezioni di inammissibilità ed improcedibilità del ricorso per carenza di interesse.

Al riguardo, va rilevato che Ordini, Collegi e Federazioni (di Ordini e di Collegi) professionali essendo Enti esponenziali delle categorie professionali di riferimento (che, secondo la giurisprudenza, "possono direttamente impugnare, per chiederne l'annullamento, gli atti regolamentari illegittimi prima che questi siano oggetto di specifica applicazione nei confronti dei singoli appartenenti alla categoria di riferimento, al fine di tutelare interessi omogenei degli appartenenti al gruppo, ovvero, la situazione giuridica soggettiva della quale sono titolari": cfr. Cons. Stato, Commissione speciale, parere del 26 giugno 2013 n. 3014), sono legittimati ad agire in giudizio al solo scopo di tutelare gli interessi delle categorie e dei liberi professionisti iscritti ai relativi albi professionali.

Di conseguenza, con specifico riferimento alla presente controversia, i regolamenti regionali impugnati possono essere contestati dai ricorrenti al solo fine di evitare i pregiudizi indicati, i quali non

risultano verificabili, in concreto, quanto meno a seguito delle modifiche introdotte dalla Regione Lazio con deliberazione n. 433 del 1 luglio 2014, con la quale è stato emanato il Regolamento regionale n. 16\2014 (riguardante: Integrazione e modifica Regolamento Regionale n. 17/2013 concernente "Agricoltura semplice. Riduzione di oneri amministrativi in materia di controlli e procedimenti amministrativi nel settore dell'agricoltura", pubblicato sul BUR 10 luglio 2014 n. 55).

Con tale provvedimento, infatti, sono state apportate modifiche al regolamento n. 17/2013, introducendo, tra l'altro, all'articolo 4, dopo il comma 5, il seguente comma : "5 bis. Conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lett. c), del Decreto Ministeriale 27 marzo 2008, le attività cui sono tenuti i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola, ai sensi del presente Regolamento, non possono né direttamente né indirettamente avere ad oggetto attività riservate dalla legge a professionisti iscritti ad albi, ordini o collegi professionali".

In sostanza, con la richiamata norma regolamentare, in conformità a quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c), del Decreto Ministeriale 27 marzo 2008, è stato precisato che le attività svolte dai CAA, ai sensi del regolamento regionale n. 17/2013, non possano (né direttamente, né indirettamente) avere ad oggetto attività riservate dalla legge a professionisti iscritti ad albi, ordini o collegi professionali.

E' stato, così, ribadito ed esplicitato quanto espresso nell'allegato A del citato regolamento regionale n. 17/2013, ossia che il CAA è tenuto ai soli adempimenti istruttori previsti per i singoli procedimenti e, quindi, tra l'altro all'allegazione dell'istanza compilata

dall'impresa agricola utente unita agli eventuali elaborati progettuali predisposti e sottoscritti da liberi professionisti a ciò abilitati. Secondo quanto affermato dall'Amministrazione regionale in corso di causa (cfr. memoria della Regione Lazio del 25.9.2014) da ciò deriva che il CAA, in allegato alla domanda, può solo provvedere alla trasmissione e, quindi, alla mera allegazione di elaborati progettuali redatti da professionisti abilitati e non alla loro redazione, poiché gli elaborati progettuali possono essere predisposti e sottoscritti solo da un libero professionista incaricato dall'impresa agricola.

Ciò esclude in radice la possibilità che gli atti impugnati possano ledere gli interessi dei ricorrenti – i quali, peraltro, in caso contrario, potranno anche attivare la forma di tutela penale prevista in caso di esercizio abusivo della professione - e, quindi, il ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Sussistono gravi ed eccezionali motivi – legati alla particolarità della vicenda e delle questioni trattate – per compensare le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo dichiara improcedibile;
- dispone la integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti in causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)