N. 00135/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00681/2013 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 la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 681 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Ordine Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Bagnoli, con domicilio eletto presso Alberto Bagnoli in Bari, Via Dante, n. 25;

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Sabino Persichella, con domicilio eletto presso Sabino Persichella in Bari, Via P. Amedeo, n. 197; Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro pro tempore;

nei confronti di

C.A.A. C.I.A. Centro Assistenza Agricola Puglia della Confederazione italiana agricoltori di Bari, C.A.A. Coldiretti Impresa Verde Puglia S.r.l., C.A.A. Confagricoltura Agricoltura Service S.r.l. Bari in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluca Calistri, con domicilio eletto presso Alberto Bagnoli in Bari, Via Dante, n. 25;

per l'annullamento

- della Delibera della Giunta della Regione Puglia n. 243 del 18.2.2013, pubblicata sul B.U.R.P. n. 41 del 19.3.2013;
- di ogni altro atto precedente, seguente e comunque connesso a quello gravato, ancorché non conosciuto, incidente sulla posizione giuridica del ricorrente;
- di eventuali provvedimenti, ove sussistenti, con i quali sono stati stipulati atti e/o convenzioni con C.A.A. per la predisposizione e trasmissione delle istanze di esercizio dell'attività agricola;
- ove occorra, della Determinazione del Dirigente del Servizio Agricoltura della Regione Puglia del 20.12.2011 n. 1039;

previa declaratoria

di illegittimità costituzionale della L. R. Puglia n. 38 del 2011, ed in particolare dell'art. 18 della stessa, nella parte in cui viola gli artt. 3, 10, 41, 97, 117 e 120 della Costituzione, per contrasto con gli obblighi internazionali;

e, con motivi aggiunti depositati in data 17 Ottobre 2013:

per l'annullamento previa sospensiva dell'efficacia

- della deliberazione della Giunta della Regione Puglia n. 1337 del 16.7.2013, pubblicata sul BURP n. 109 del 7.8.2013, avente ad oggetto "Approvazione delle linee guida - Valutazione di congruità in Agricoltura (D.G.R. n. 2506 del 15.11.2011) nonché delle linee guida di cui all'allegato A) facente parte integrante e sostanziale della stessa deliberazione, in parte qua;
- di ogni altro atto precedente, seguente e comunque connesso a quello gravato posto in essere dall'amministrazione regionale, ancorché non conosciuto, incidente

sulla posizione giuridica del ricorrente; ed in particolare, se già esistenti, anche delle eventuali determinazioni regionali necessarie per lo svolgimento delle attività attribuite ai C.A.A.;

- ove occorra, di ogni atto lesivo e pregiudizievole anche nelle forme di atti endoprocedimentali, anche ignoti, resi in merito alle determinazioni in tal sede gravate ed ogni altro atto o provvedimento inerente o connesso, presupposto, preparatorio o conseguente ad esse.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2014 la dott.ssa Flavia Risso e uditi per le parti i difensori avv. Antonella Roselli, su delega dell'avv. Alberto Bagnoli, per la ricorrente e avv. Sabino Persichella, per l'Ente resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso indicato in epigrafe l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari ha impugnato la deliberazione con cui la Giunta della Regione Puglia, in applicazione dell'art. 18 della L.R. n. 38 del 2011, ha individuato i procedimenti di competenza dell'amministrazione regionale, degli enti locali e degli enti di società vigilate o partecipate della Regione per i quali è ammessa la presentazione di istanza per il tramite dei Centri assistenza agricola (C.A.A.) ai sensi dell'art. 14, comma 6, del D.lgs. n. 99 del 2004, nonché gli altri atti connessi.

In particolare, con i motivi aggiunti presentati con atto depositato in data 17.10.2013 (con connessa istanza cautelare) la parte ricorrente ha impugnato altresì la Deliberazione della Giunta della Regione Puglia con la quale, secondo l'Ordine

dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari, la Regione Puglia ha conferito ai C.A.A. ulteriori poteri ed attribuzioni, finora spettanti ai liberi professionisti. In particolare, la Regione Puglia avrebbe previsto la possibilità da parte dei C.A.A. di rilasciare dichiarazioni asseverate nelle quali "sia evidenziata la specificità colturali rese possibili dall'investimento rispetto ai metodi ed alle tecniche colturali diffuse nell'area territoriale di appartenenza".

La parte ricorrente, in sintesi, sostiene che i provvedimenti impugnati determinino un regime di sostanziale monopolio a favore dei C.A.A., nella gestione delle attività di consulenza nel settore agricolo professionale, anche finalizzate all'erogazione dei contributi nazionali, regionali e comunitari in materia, ledendo i diritti, nonché la posizione giuridica qualificata dell'Ordine stesso a tutela del libero e pieno esercizio delle proprie competenze professionali.

Più nello specifico, l' Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari, con il ricorso indicato in epigrafe deduce:

1) l'illegittimità costituzionale della Legge Regionale della Puglia n. 38 del 2011 per violazione dell'art. 117 e 120 della Costituzione, per contrasto con gli obblighi internazionali, per violazione di legge e dei principi e dei diritti in materia di libertà di prestazione di servizi e libertà di concorrenza in relazione agli artt. 3, 40, 4, 56, 57, 101, 102, 106 del Trattato sul Funzionamento della Comunità Europea, per violazione degli artt. 3, 10, 41 e 97 della Costituzione, nonché della legge n. 3 del 1976;

2) vizi propri degli atti impugnati, quali la violazione e falsa applicazione delle norme in materia di libera concorrenza, la violazione dell'art. 1 della Legge n. 241 del 1990, la violazione dell'art. 2 della legge n. 3 del 1976, la violazione degli artt. 3, 40, 4, 56, 57, 101, 102, 106 del Trattato sul funzionamento della Comunità Europea, la violazione e falsa applicazione del regolamento C.E.E. n. 1698 del 2005, del D.M. 27.1.2001 e del D.M. 27.3.2008, la violazione degli artt. 41 e 97

della Costituzione, l'errata applicazione dell'art. 14, comma 6 del D.Lgs. n. 99 del 2004, nonché dell'art. 3 bis del D.Lgs. n. 165 del 1999, la violazione dell'art. 2232 c.c., l'illogicità e l'irrazionalità manifesta, la violazione del principio di massima partecipazione, l'eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, l'eccesso di potere per travisata, omessa ed insufficiente considerazione dei presupposti di fatto, di diritto e giurisprudenziali anche in materia di libera concorrenza.

Con atto depositato in data 4.6.2013 si è costituita in giudizio la Regione Puglia chiedendo la reiezione del ricorso perché inammissibile e infondato.

Con la memoria depositata in data 10.6.2013 la Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per non essere stato notificato ai C.A.A. contro interessati presso le rispettive sedi legali, bensì solo presso le sedi delle società di servizi di cui i C.A.A. si avvalgono e l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva.

Con atto depositato in data 10.6.2013 è intervenuto *ad adiuvandum* il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali.

Con Ordinanza n. 321 del 14.6.2013, confermata dal Consiglio di Stato con Ordinanza n. 189 del 17.1.2014 (il quale, peraltro, ha evidenziato che "il necessario approfondimento delle censure sollevate dalla parte appellante potrà dunque svolgersi presso il T.A.R. in sede di merito con particolare riferimento alla questione concernente l'asserita incompatibilità con le regole comunitarie a tutela della concorrenza"), questo Tribunale ha respinto la domanda di misure cautelari ritenendo che il ricorso fosse sprovvisto di fumus.

A seguito della presentazione dell'atto di motivi aggiunti, questo Tribunale con Ordinanza n. 650 del 15.11.2013 ha nuovamente respinto la domanda di misure cautelari.

All'udienza del 20.11.2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. – Preliminarmente il Collegio deve esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Puglia.

Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità per mancata notifica ai C.A.A. presso la loro sede legale, ma solo presso le sedi delle società di servizi di cui i C.A.A. si avvalgono, si evidenzia che anche tali soggetti giuridici rivestono la qualifica di controinteressati avendo un sicuro interesse concreto, attuale e personale alla conservazione degli atti oggetto di impugnazione.

Il comma dell'art. 41 del Cod.proc.amm., dispone che il ricorso debba essere notificato alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati.

Ne consegue che il ricorso non risulta essere inammissibile sotto questo profilo, ponendosi, tutt'al più un problema di integrazione del contradditorio.

2. – Per quanto riguarda l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva (rectius interesse ad agire), si evidenzia che in realtà gli argomenti alla base dell'eccezione suddetta addotti dalla Regione Puglia costituiscono assunti idonei semmai ad incidere sul merito del ricorso, ma non a determinare una pronuncia di inammissibilità.

Infatti, in linea astratta l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari ha la legittimazione ad agire: l'Ordine, in rappresentanza e a tutela dei propri iscritti, è titolare dell'interesse legittimo a eliminare eventuali atti regionali illegittimi per violazione dei principi di libera concorrenza a danno della categoria dei soggetti che rappresenta. L'Ordine pertanto ha un sicuro interesse ad un pronunciamento del giudice amministrativo sulla legittimità degli atti regionali indicati in epigrafe.

L'eccezione addotta dalla Regione Puglia, secondo la quale tali atti non intaccherebbero la sfera di competenza (attività di consulenza) riservata ai liberi

professionisti, non incide pertanto sulla sussistenza delle condizioni dell'azione, ma può semmai essere rilevante sotto il profilo del merito del ricorso.

Ne consegue che anche tale eccezione di inammissibilità non può essere accolta.

3. – Nel merito il ricorso è infondato e va respinto.

4. – Il ricorrente sostiene che l'art. 18 della L.R. 38 del 2011 sia incostituzionale per contrasto con gli obblighi internazionali (individuati come limiti alla potestà normativa nazionale e regionale dall'art. 117 della Costituzione), ed in particolare delle norme in materia di concorrenza e libertà di prestazione di servizi di cui agli artt. 3, 40, 4, 56, 57, 101, 102 e 106 del Trattato sul Funzionamento della Comunità Europea e del Regolamento C.E.E. n. 1698 del 2005.

Secondo il ricorrente la norma regionale attribuirebbe ai C.A.A. una condizione di dominanza nell'esercizio di attività e servizi, ledendo i principi di libera concorrenza in virtù della limitazione delle competenze professionali di settore proprie dei dottori agronomi e forestali.

La norma regionale si rileverebbe pertanto contraria ai principi di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione creando un sistema che di fatto reca un vantaggio competitivo in favore dei C.A.A. non giustificato da ragioni di interesse pubblico, con conseguente lesione del principio di uguaglianza e del principio di libertà di iniziativa economica.

In merito, preliminarmente, si evidenzia che il quadro normativo nel quale si inserisce la norma regionale che il ricorrente deduce essere incostituzionale risulta essere il seguente:

1) art. 3-bis del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165, rubricato "Centri autorizzati di assistenza agricola" che recita "Gli organismi pagatori, ai sensi e nel rispetto del punto 4 dell'allegato al regolamento (CE) n. 1663/95, fatte salve le specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali, possono, con apposita convenzione, incaricare «Centri autorizzati di assistenza agricola» (CAA),

di cui al comma 2, ad effettuare, per conto dei propri utenti e sulla base di specifico mandato scritto, le seguenti attività: a) tenere ed eventualmente conservare le scritture contabili; b) assisterli nella elaborazione delle dichiarazioni di coltivazione e di produzione, delle domande di ammissione a benefici comunitari, nazionali e regionali e controllare la regolarità formale delle dichiarazioni immettendone i relativi dati nel sistema informativo attraverso le procedure del SIAN; c) interrogare le banche dati del SIAN ai fini della consultazione dello stato di ciascuna pratica relativa ai propri associati; c-bis) accertare ed attestare, a prescindere dalla suddetta convenzione, nell'ambito delle competenze loro assegnate dalla legge, fatti o circostanze di ordine meramente tecnico concernenti situazioni o dati certi relativi all'esercizio dell'attività di impresa. 2. I Centri di cui al comma 1 sono istituiti, per l'esercizio dell'attività di assistenza agli agricoltori, nella forma di società di capitali, dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative, o da loro associazioni, da associazioni dei produttori e dei lavoratori, da associazioni di liberi professionisti e dagli enti di patronato e di assistenza professionale, che svolgono servizi analoghi, promossi dalle organizzazioni sindacali. Con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono stabiliti i requisiti minimi di garanzia e di funzionamento per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1 (…) 4. Le regioni verificano i requisiti minimi di funzionamento e di garanzia ed esercitano la vigilanza. Le regioni, inoltre, possono incaricare i Centri dell'effettuazione di ulteriori servizi e attività…";

2) art. 14, comma 6 del D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99 che recita "Ove non siano espressamente previsti specifici diversi termini dalla regolamentazione comunitaria vigente, per le istanze relative all'esercizio dell'attività agricola presentate alla pubblica amministrazione per il tramite dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) di cui al decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, e successive

modificazioni, la pubblica amministrazione, nonché gli enti pubblici economici procedenti adottano il provvedimento finale entro centottanta giorni dal ricevimento dell'istanza già istruita dal Centro di assistenza agricola (CAA); decorso tale termine la domanda si intende accolta. A tale fine i CAA rilasciano ai soggetti che esercitano l'attività agricola certificazione della data di inoltro dell'istanza alla pubblica amministrazione competente. Sono fatti salvi i termini più brevi previsti per i singoli procedimenti, nonché quanto disposto dal decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali in data 18 dicembre 2002.";

3) art. 2 del D.M. 27 marzo 2008 che recita "Riforma dei centri autorizzati di assistenza agricola.", rubricato "Attività del Caa" che recita: "Il Caa, può svolgere: a) le attività di servizio di cui all'art. 3-bis, comma 1, lettere a), b), c), del decreto n. 165/1999, sulla base di specifiche convenzioni sia con l'organismo di coordinamento sia con gli organismi pagatori, a meno che dette attività di servizio non siano assegnate in via esclusiva dalla normativa comunitaria o nazionale ad altri soggetti; b) ulteriori servizi e attività, sulla base di specifiche convenzioni con le regioni, le province autonome e altri soggetti pubblici secondo quanto previsto dall'art. 3-bis, comma 4, del decreto n. 165/1999; c) nella fase istruttoria delle istanze relative all'esercizio dell'attività agricola presentate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 e successive modifiche ed integrazioni, l'attività di verifica della completezza documentale…".

Sotto il profilo teleologico si sottolinea che il legislatore nazionale ha introdotto nel nostro ordinamento i C.A.A. con la finalità di offrire un supporto tecnico agli imprenditori agricoli, tra l'altro, nel predisporre le domande volte ad ottenere agevolazioni finanziarie a livello regionale, nazionale o europeo, attività che spesso risulta essere molto complessa.

I C.A.A. pertanto, rispondendo ad uno specifico interesse pubblico, svolgono funzioni di natura amministrativa-burocratica acquistando la veste di veri e propri soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrativa.

Ciò premesso, giova evidenziare che è lo stesso legislatore nazionale a prevedere al comma 4 dell'art. 3 bis del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165 che le Regioni possano incaricare i .C.A.A. dell'effettuazione di ulteriori servizi e attività.

Inoltre, il comma 1 dell'art. 2 del D.M. 27 marzo 2008, alla lettera c) prevede proprio che i C.A.A., nella fase istruttoria delle istanze relative all'esercizio dell'attività agricola presentate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 e successive modifiche ed integrazioni, possano svolgere l'attività di verifica della completezza documentale.

La Legge della Regione Puglia si pone in questo contesto normativo prevedendo all'art.18 "Semplificazione adempimenti amministrativi in agricoltura": "1. Ferma restando la competenza delle singole Amministrazioni nei processi autorizzativi, per il perseguimento di obiettivi di semplificazione amministrativa dei procedimenti di interesse dei soggetti che esercitano l'attività agricola, nei procedimenti di certificazione della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP) e di assegnazione del carburante agricolo agevolato, è facoltà dei soggetti che esercitano l'attività agricola, la presentazione dell'istanza per il tramite dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA) ai sensi dell'articolo 14 (Semplificazione degli adempimenti amministrativi), comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l) ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38), e successive modifiche e integrazioni. 2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, su proposta dell'Assessore regionale alle risorse agroalimentari, può individuare ulteriori procedimenti, anche di competenza degli enti locali e degli enti o società vigilate

e/o partecipate dalla Regione, per la presentazione delle istanze ai sensi del comma 1.".

Ebbene, la Legge Regionale si limita a dare attuazione a quanto in realtà già previsto dal legislatore nazionale da un lato all'art. 14, comma 6 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (che prevede espressamente che le istanze relative all'esercizio dell'attività agricola possano essere presentate alla pubblica amministrazione per il tramite dei Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA), dall'altro all'art. 3 bis del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165 il quale dispone che le regioni possano incaricare i C.A.A. dell'effettuazione di ulteriori servizi e attività, fatte salve le specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali.

Tali previsioni peraltro si inseriscono in un programma politico regionale più generale volto a semplificare gli adempimenti che gravano sugli imprenditori agricoli, come si può facilmente desumere dalla rubrica dell'articolo suddetto "Semplificazione adempimenti amministrativi in agricoltura".

Tali previsioni normative, a parere di questo Collegio, non paiono porsi in contrasto con la Costituzione nella parte in cui impone come limite alla potestà normativa nazionale e regionale il rispetto degli obblighi internazionali e, in particolare, il rispetto delle regole sulla tutela della concorrenza.

Ciò in quanto, da un lato, è fatta salva la competenza delle singole Amministrazioni per quanto riguarda i processi autorizzativi, prevedendo un intervento dei C.A.A. limitatamente alla presentazione delle istanze, dall'altro la norma non impone agli imprenditori agricoli di presentare le istanze suddette per il tramite dei C.A.A., ma introduce solo la facoltà di avvalersi di tali Centri.

In ogni caso, è bene sottolineare che la disciplina nazionale (art. 3 bis, comma 1, del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165) impone la salvezza delle specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali e che tale

garanzia non potrebbe essere violata o messa in discussione dalla Legge Regionale che, infatti, non disconosce tale assunto.

Nel caso di dubbio interpretativo - tenuto conto che è dovere del giudice, prima di sollevare qualunque questione di incostituzionalità, cercare di interpretare le norme in senso costituzionalmente conforme - in base ad una lettura costituzionalmente orientata, la Legge Regionale dovrebbe interpretarsi comunque nel senso di fare salve le specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali.

L'interpretazione della disposizione normativa sopra delineata, del resto, pare essere confermata da quanto previsto espressamente nella Deliberazione della Giunta Regionale impugnata che nel deliberato precisa che restano ferme le competenze dei professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionisti e al punto 7 dispone di "dare atto che le attività istruttorie svolte dai C.A.A. ai sensi della presente deliberazione non ricomprendono quelle riservate ai soggetti iscritti agli albi professionali".

Inoltre non va sottaciuta la particolare posizione che rivestono i C.A.A. nel nostro ordinamento giuridico che giustifica, ad avviso di questo Collegio, una posizione differenziata rispetto a quella dei liberi professionisti.

Tali Centri, invero, sono stati istituti come strumenti di supporto per gli imprenditori agricoli al fine di agevolare l'espletamento delle pratiche burocratiche che gli imprenditori stessi sono costretti a evadere o per svolgere la loro attività o per ottenere agevolazioni finanziarie.

Tale finalità si evince chiaramente dall'art. 3 bis, comma 2, del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165 il quale precisa che i C.A.A. "sono istituiti, per l'esercizio dell'attività di assistenza agli agricoltori".

I C.A.A. svolgono pertanto funzioni di natura amministrativa-burocratica acquistando la veste di veri e propri soggetti privati preposti all'esercizio di attività

amministrativa, costituendo espressione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, questo Collegio ritiene di non poter esprimere il giudizio di non manifesta infondatezza necessario per sollevare l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 18 della L..R. di che trattasi innanzi alla Corte Costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 nella parte in cui impone come limite alla potestà legislativa nazionale e regionale il rispetto degli obblighi internazionali quali il rispetto delle regole sulla libera concorrenza, ovvero per violazione dell'art. 3 per disparità di trattamento rispetto ai libero professionisti.

5. – Per quanto riguarda gli atti impugnati, l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari sostiene che essi – consentendo ai C.A.A. l'esercizio di quelle attività di consulenza agricola (gestione, istruzione e validazione delle pratiche relative alle istanze di ammissione a contributi comunitari nazionali o regionali e di esercizio di attività agricola imprenditoriale) relativamente ad una serie più ampia di procedimenti - violino i principi concorrenziali. Secondo il ricorrente essi hanno cioè surrettiziamente reso i C.A.A. dei veri e propri centri di consulenza aziendale posti in posizione privilegiata rispetto agli altri fornitori del servizio medesimo, grazie alle funzioni loro delegate dall'A.G.E.A. (Agenzia per le erogazioni in agricoltura quale organismo pagatore della gestione delle domande di aiuto degli agricoltori) tra cui quelle di accesso alle banche dati ed al fascicolo aziendale.

Tale sistema, secondo l'Ordine ricorrente, indurrebbe le aziende agricole a privilegiare i C.A.A. ai liberi professionisti, i quali non potrebbero, a parere del ricorrente, assicurare l'utilizzo degli stessi "strumenti" di lavoro.

Più nello specifico, secondo l'Ordine ricorrente, l'avvenuto ampliamento, ad opera della deliberazione impugnata, del novero di quei procedimenti per i quali i C.A.A.

godono di potestà istruttoria, di validazione e di inoltro delle istanze degli imprenditori agricoli nei confronti degli organismi di erogazione, ha limitato le competenze professionali di settore, tipiche ed esclusive dei dottori agronomi e forestali.

Secondo la parte ricorrente il cumulo delle funzioni di natura amministrativo-burocratica devolute ai C.A.A. con quelle relative alla consulenza aziendale comporta il rischio di un conflitto di interesse, nonché di un'alterazione delle condizioni di concorrenza tra tutti i fornitori di tali servizi di consulenza.

L'Ordine evidenzia che tali conclusioni troverebbero conferma in quanto già espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel parere n. 43555 del 21.11.2007, nonché dal dato di fatto che i C.A.A. operativi in Italia sono 33 e che 4 di essi gestiscono l'84,2% delle pratiche complessive della P.A.C. – Politica agricola comune.

Il ricorrente sostiene che analoga situazione si era già in passato creata con riferimento ai C.A.F. (Centri Assistenza Fiscale) ai quali era attribuita una competenza esclusiva per la liquidazione della dichiarazione dei redditi presentata in base ad un modello semplificato (730) in relazione ai quali la Corte di Giustizia delle Comunità Europee aveva affermato che una tale riserva di competenze in loro favore fosse in contrasto con gli artt. 43 e 49 del Trattato C.E. (quest'ultimo confluito nell'art. 56 del T.F.U.E.), in quanto contraria alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi.

5.2 - Sotto altro profilo il ricorrente sostiene che i provvedimenti impugnati siano illegittimi in quanto l'affidamento ai C.A.A. della gestione del fascicolo aziendale (modello riepilogativo dei dati aziendali necessario per la presentazione di istanze di ottenimento di contributi) avrebbe come conseguenza quella di attribuire ai C.A.A. anche il potere di influenzare la scelta del libero professionista preposto a

fornire gli apporti tecnici necessari alla formazione o all'aggiornamento dello stesso fascicolo.

5.3 - Infine, secondo la parte ricorrente, la deliberazione impugnata sarebbe illegittima anche per violazione dell'art. 2232 del c.c. in materia di personalità nell'esercizio delle professioni intellettuali, nonché dei principi di ordine pubblico sottesi all'obbligatorietà dell'iscrizione in albi professionali per gli esercenti professioni intellettuali vigente nel nostro ordinamento.

Questo Collegio ritiene che i tre profili di illegittimità sollevati debbano essere esaminati contestualmente partendo tutti da un unico presupposto e cioè quello secondo il quale la Deliberazione impugnata avrebbe attribuito ai C.A.A. una posizione di monopolio nella gestione delle attività di consulenza nel settore agricolo professionale.

Preliminarmente, si evidenzia che la Deliberazione impugnata risulta essere conforme al complesso quadro normativo descritto al punto 4 di questa Sentenza ponendosi con esso in rapporto di conformità e continuità.

Passando al merito dei motivi di ricorso, si evidenzia che la Deliberazione impugnata attribuisce, in conformità a quanto previsto dalle norme nazionali e regionali, ai C.A.A. la mera "possibilità" di effettuare l'istruttoria di alcuni procedimenti individuati negli Allegati A e B, precisando peraltro che restano ferme le competenze dei professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionisti.

Non solo, al fine di evitare qualunque equivoco, il punto 7 del deliberato dispone di "dare atto che le attività istruttorie svolte dai C.A.A. ai sensi della presente deliberazione non ricomprendono quelle riservate ai soggetti iscritti agli albi professionali".

Ne consegue che debbono ritenersi escluse dall'attività istruttoria di cui alla Deliberazione impugnata tutte le attività riservate agli agronomi e dottori forestali.

Le disposizioni sopra citate non consentono (né potrebbero farlo) pertanto ai C.A.A. di espletare attività riservate agli agronomi e ai dottori forestali.

Tale interpretazione della Deliberazione del resto è confermata dalla Regione Puglia a pagina nove della memoria depositata il 10.6.2013 dove si legge "ai CAA non viene affidata alcuna attività di consulenza in concorrenza con le tipiche attività rimesse ai dottori agronomi e forestali" e ancora a pagina dieci dove si legge "Nessuna attività di consulenza viene affidata ai CAA".

Alla luce di quanto previsto dall' art. 2, comma 1, lett. c) del D.M. 27 marzo 2008 (a cui la Deliberazione impugnata fa espresso rinvio nei visti) l'istruttoria di cui alla Deliberazione impugnata deve ritenersi limitata a compiti di verifica formale della completezza documentale delle istanze presentate dagli imprenditori agricoli, così come del resto confermato dalla Regione Puglia a pagina undici della memoria depositata il 10.6.2013.

Inoltre, la stessa attività di istruttoria non è prerogativa esclusiva dei C.A.A. restando una mera possibilità. Si riporta il testo della Deliberazione: "…la cui istruttoria può essere effettuata dai Centri Autorizzati di Assistenza Agricola…".

Sotto questo profilo risulta essere molto diversa la posizione dei C.A.A. rispetto a quella in cui versavano i Centri di Assistenza Fiscale - C.A.F. - (a cui fa riferimento il ricorrente nel ricorso de quo).

Infatti, il legislatore italiano aveva riservato in modo esclusivo ai Centri di Assistenza Fiscale il diritto di esercitare talune attività di consulenza e di assistenza in materia fiscale.

In merito si legga quanto affermato dalla Corte di Giustizia, con la sentenza 30.03.2006 n° C-451/03 "Il decreto legislativo 9 luglio 1997 n. 241, come integrato dal decreto legislativo 28 dicembre 1998, n. 490 … riserva esclusivamente ai centri di assistenza fiscale … il diritto di esercitare determinate attività di consulenza e di assistenza in materia tributaria, tra le quali rientrano le attività relative alla

dichiarazione annuale dei redditi dei lavoratori dipendenti e assimilati" e "Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara: 1) Gli artt. 43 CE e 49 CE devono essere interpretati nel senso che si oppongono ad una normativa nazionale quale quella di cui trattasi nella causa principale che riserva esclusivamente ai CAF il diritto di esercitare talune attività di consulenza e di assistenza in materia fiscale".

Non così per i C.A.A. dove da un lato, l'attività di consulenza resta prerogativa riservata ai liberi professionisti e dall'altro, anche l'attività istruttoria non è riservata in modo esclusivo ai C.A.A.

Anche la segnalazione Prot. n. 0043555 del 21.11.2007 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato citata e allegata dal ricorrente sottolinea che sarebbe distorsivo della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato affidare ai C.A.A. attività di consulenza alle imprese agricole.

Si evidenzia infine che i C.A.A., ai sensi dell' art. 3-bis del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165 ben possono essere istituiti, per l'esercizio dell'attività di assistenza agli agricoltori, nella forma di società di capitali, anche da associazioni di liberi professionisti che svolgono servizi analoghi.

Ne deriva l'infondatezza del primo e del terzo motivo di ricorso sollevati dal ricorrente avverso la Deliberazione impugnata.

Infatti, per quanto riguarda la prima censura di illegittimità, alla luce delle considerazioni sopra evidenziate, questo Collegio ritiene che la Deliberazione impugnata non abbia attribuito ai C.A.A. un ruolo di monopolio in materia di consulenza agli imprenditori agricoli.

Per quanto riguarda la terza censura di illegittimità, la Deliberazione di che trattasi - precisando che le attività istruttorie svolte dai C.A.A. non ricomprendono quelle riservate ai soggetti iscritti agli albi professionali - garantisce che le professioni intellettuali vengano esercitate da soggetti iscritti in albi professionali.

Si ritiene infondata anche la seconda censura sollevata dal ricorrente dato che l'imprenditore agricolo resta libero di scegliere il libero professionista che preferisce, non prevedendo, l'atto impugnato, che tale individuazione debba essere fatta dai C.A.A.

6. – Resta da analizzare la censura di illegittimità specifica sollevata con i motivi aggiunti nei confronti della Deliberazione Regionale con la quale, secondo l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari, la Regione Puglia, in danno dei liberi professionisti specializzati nel settore e in violazione delle norme sulla libera concorrenza, avrebbe conferito ai C.A.A. ulteriori poteri ed attribuzioni, finora spettanti ai liberi professionisti, quale il potere di asseverazione della documentazione e dell'attività posta a corredo delle istanze di beneficio pubblico per quanto riguarda la valutazione di congruità in agricoltura. In particolare, la Regione Puglia nel testo dell'Allegato A) al punto 4 "Gli investimenti in innovazioni tecnologiche", avrebbe previsto la possibilità da parte dei C.A.A., affinché l'imprenditore agricolo possa dimostrare il nesso di causalità tra investimento e riduzione del fabbisogno di manodopera, di rilasciare dichiarazioni asseverate nelle quali "sia evidenziata la specificità colturali rese possibili dall'investimento rispetto ai metodi ed alle tecniche colturali diffuse nell'area territoriale di appartenenza". Nel testo dell'Allegato A), al punto 5 "Situazioni di "calamità naturali" o "evento eccezionale", invece, sarebbe previsto che "Nel corso del procedimento di giustificazione della non congruità il datore di lavoro agricolo potrà produrre e far valere ogni atto amministrativo o altro documento che attesti la ricorrenza dell'evento e le conseguenze sulle colture o sull'allevamento dallo stesso praticato, purché reso sotto forma di perizia giurata di agronomo o di altro esperto, ovvero di dichiarazione asseverata da parte dei C.A.A.".

A parere del ricorrente la Regione Puglia dimostrerebbe di porre sullo stesso piano di validità ed efficacia le perizie giurate rese dai dottori agronomi o di altri esperti e le dichiarazioni asseverate dei C.A.A.

Il ricorrente evidenzia che non potrebbe esserci asseverazione se non connessa allo svolgimento di un'attività di accertamento e quindi di analisi della corrispondenza del contenuto degli atti e documenti presentati dall'operatore agricolo a corredo della propria istanza di finanziamento, con quanto di fatto in realtà.

L'attività di asseverazione non potrebbe pertanto essere distinta dalla preventiva e necessaria attività istruttoria peritale ai fini dell'accertamento della attendibilità tra fatto/atto e contenuto dichiarato.

6.1. - Anche nei confronti dell'atto di motivi aggiunti la Regione Puglia solleva l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica alle sedi legali dei C.A.A. che questo Collegio ritiene di non poter accogliere per le ragioni già espresse al punto 1 di questa Sentenza.

6.2. – Per quanto riguarda l'ulteriore eccezione di inammissibilità dell'atto di motivi aggiunti per assenza di connessione con il ricorso principale, si ritiene invece, in applicazione del principio di effettività della tutela, di poter ravvisare una connessione di carattere oggettivo e sostanziale tra i due ricorsi, data dall'introduzione, in violazione dei principi di libera concorrenza, anche attraverso la Deliberazione 16 luglio 2013, n. 1337, di ulteriori compiti ai C.A.A.

Infatti, con il ricorso principale l'Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Provincia Bari, sotto il profilo sostanziale vuole difendere le prerogative dei liberi professionisti che rappresenta contro dei provvedimenti regionali che, potenziando il ruolo e le funzioni dei C.A.A. finiscono, a parere del ricorrente, per limitare le competenze professionali di settore, tipiche ed esclusive dei dottori agronomi e forestali.

6.3. – Nel merito, preliminarmente si osserva che l'art. 3 bis, comma 1, lettera c bis), del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165 (lettera aggiunta dall'art. 1-ter, comma 7, D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116) prevede che gli organismi pagatori, ai sensi e nel rispetto del punto 4 dell'allegato al regolamento (CE) n. 1663/95, fatte salve le specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali, possano incaricare i C.A.A., tra l'altro, ad "accertare ed attestare … nell'ambito delle competenze loro assegnate dalla legge, fatti o circostanze di ordine meramente tecnico concernenti situazioni o dati certi relativi all'esercizio dell'attività di impresa".

Alla luce di tale norma debbono essere interpretate le disposizioni contenute nella deliberazione impugnata con i motivi aggiunti.

Tra l'altro, si osserva che la Deliberazione impugnata con i motivi aggiunti prevede che i C.A.A. possano asseverare dichiarazioni, senza precisare che tali dichiarazioni siano dei C.A.A.

Si riporto il testo del punto 4 "…ovvero dichiarazione asseverata da parte dei C.A.A…." e del punto 5 "…ovvero di dichiarazione asseverata da parte dei C.A.A…".

In altri termini, secondo un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni sopra richiamate (in linea con quanto previsto dall'art. 3 bis, comma 1, lettera c bis), del D.Lgs. 27.5.1999, n. 165), si deve concludere che le stesse abbiano attribuito ai C.A.A. solo il potere di svolgere un controllo formale e di attestare la provenienza delle dichiarazioni, senza però poter svolgere alcuna attività istruttoria supplementare. Peraltro, tale ulteriore attività, benché di carattere meramente formale, non è anch'essa affidata in via esclusiva ai C.A.A., potendo l'imprenditore agricolo comunque presentare perizia giurata di agronomo o di altro esperto.

Alla luce delle considerazioni che precedono anche il ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto perché infondato.

7. - Considerata la complessità e la peculiarità della controversia in esame questo Collegio ritiene sussistenti giustificati motivi per compensare integralmente le spese del presente giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Bari, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Giacinta Serlenga, Primo Referendario

Flavia Risso, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/01/2015

IL SEGRETARIO

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