

Ecc.mo Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

APPELLO CAUTELARE

Per il **Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali** (C.F. 80247570585) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Andrea Sisti (C.F. SST NDR 65A29 I921A), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Umbria** (C.F. 94084650541) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Stefano Villarini (C.F. VLL SFN 63D05 D786U), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali delle Marche** (C.F. 93045030421) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Marco Menghini (C.F. MNG MRC 62T14 A271R), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Basilicata** (C.F. 96080960766) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Domenico Pisani (C.F. PSN DNC 75M02 G942R), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Abruzzo** (C.F. 91028100682) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Mario Di Pardo (C.F. DPR MRA 69R29 E435E), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Campania** in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Giuseppe Maccariello (C.F. MCC GPP 36A29 I234H), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali dell'Emilia Romagna** (C.F. 92045030373) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott.ssa Gloria Minarelli (C.F. MNR GLR 65D69 L868T), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Lazio** (C.F. 97093800585) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Vincenzo Gianni (C.F. GNN VCN 46T08 H282E), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Lombardia** (C.F. 97119370159) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Gianpietro Bara (C.F. BRA GPT 64P01 H598M), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Sardegna** (C.F. 92027440905) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Marcello Caredda (C.F. CRD MCL 76P24

F979S), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Sicilia** (C.F. 97091190823) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Germano Boccadutri (C.F. BCC GMN 59R11 A089B), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Toscana** (C.F. 94019410482) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Paolo Gandi (C.F. GND PLA 55C26 D6120), la **Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Liguria** (C.F. 95035030105) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Enrico Zelioli (C.F. ZLL NRC 65A26 D150E), la **Federazione Interegionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Piemonte e della Valle D'Aosta** (C.F. 97549470017) in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Marco Bonavia (C.F. BNV MRC 75A20 H727K), l'**Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali di Campobasso** in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott. Pietro Occhionero (C.F. CCH PTR 73B09 F205E), l'**Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali del Friuli Venezia Giulia** in persona del legale rappresentate *pro tempore* Dott.ssa Monica Cairoli (C.F. CRL MNC 64T54 G888D) tutti difesi e rappresentati giuste deleghe a margine del presente atto, dall'Avv. Sabrina Morelli (C.F. MRL SRN 72R52 H501F – fax n. 0669208021 e pec: sabrinamorelli@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliati presso il suo studio sito in Roma alla Via Crescenzo 63

CONTRO:

il **MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI**, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato

per l'annullamento

dell'ordinanza Tar Lazio, Sez. II ter, n. 4245 del 9 ottobre 2015, resa nel giudizio n. 5893/14, non notificata.

FATTO

1. – Si premette che una delle principali attività da sempre demandata alla professionalità dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali iscritti all'albo è quella della consulenza in agricoltura per il corretto uso dei prodotti

fitosanitari (pesticidi), in considerazione delle relative ricadute sull'ambiente e sulla sicurezza alimentare, tanto che nell'immaginario comune il Dottore Agronomo è inteso come il dottore delle piante.

Tale competenza è prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 1976, n. 3, così come modificata dalla legge 10 febbraio 1992, n. 152 e dal D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, che ricomprende tra le competenze dei dottori agronomi e dottori forestali, “[...] g) ***l'accertamento di qualità e quantità delle produzioni agricole, zootecniche e forestali e delle relative industrie, anche in applicazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale; [...] i) i lavori e gli incarichi riguardanti la coltivazione delle piante, la difesa fitoiatrica, l'alimentazione e l'allevamento degli animali, nonché la conservazione, il commercio, l'utilizzazione e la trasformazione dei relativi prodotti; [...] o) le analisi fisico-chimico-microbiologiche del suolo, dei mezzi di produzione e dei prodotti agricoli, zootecnici e forestali e le analisi, anche organolettiche, dei prodotti agro-industriali e l'interpretazione delle stesse.***”.

Con ricorso dinanzi al Tar del Lazio, gli odierni appellanti hanno impugnato il 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, 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»*, a sua volta adottato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 150 del 14 agosto 2012, di recepimento della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, in materia di utilizzo sostenibile dei pesticidi.

2. – In particolare, la **direttiva** ha – tra l'altro – previsto la "*formazione certificata*" dei soggetti coinvolti nella "*filiera*" dell'utilizzo degli agrofarmaci, compresi gli utilizzatori professionali e i distributori, nonché i **consulenti**.

Il consulente è definito come "*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” (art. 3, numero 3, della direttiva).

E’ così prevista una formazione adeguata *“tramite organi designati dalle autorità competenti. Tale formazione comprende sia la formazione di base, sia quella di aggiornamento, per acquisire e aggiornare le conoscenze, come appropriato”* (art. 5, comma 1). A tal fine la direttiva prevede che gli stati membri *“istituiscono sistemi di certificazione e designano le autorità competenti responsabili della relativa attuazione. I certificati attestano, come minimo, una conoscenza sufficiente delle materie elencate nell’allegato I, acquisita dagli utilizzatori professionali, dai distributori e dai consulenti tramite la partecipazione a corsi di formazione o con altri mezzi”* (comma 2).

3. – Il recepimento ad opera del d. lgs 150/2012. In Italia la su richiamata direttiva è stata recepita con il menzionato decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150. Esso, dopo aver definito il consulente come *“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”* (art. 3, comma 1, lettera g), si occupa della sua formazione professionale, specificando che questa comprende sia quella di base, che l’aggiornamento (art. 7, comma 1), definendone così i requisiti: *“a) durata minima dei corsi base e di aggiornamento e la differenziazione del percorso formativo in ragione dei diversi ruoli e responsabilità degli utilizzatori, dei distributori e dei consulenti [...]; b) le modalità di partecipazione al corso; c) le modalità di valutazione; d) le modalità di svolgimento dei corsi di aggiornamento; e) i criteri per l’individuazione dei soggetti competenti alla realizzazione delle attività formative e di valutazione; f) i criteri per la sospensione e la revoca delle abilitazioni; g) i criteri per la certificazione delle conoscenze acquisite attraverso l’attività di formazione e per il rilascio delle relative abilitazioni”* (*ibidem*). Autorità competenti per il sistema di formazione vengono designate le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 7, comma 3).

Ai sensi del successivo articolo 8, a **decorrere dal 26 novembre 2015**, per lo svolgimento delle attività di vendita o di consulenza di prodotti fitosanitari

è richiesto il certificato di abilitazione rilasciato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano (comma 1).

Il medesimo articolo poi precisa che *“il certificato di abilitazione all’attività di consulente viene rilasciato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, secondo i propri ordinamenti, alle persone in possesso di diplomi o lauree in discipline agrarie, forestali, a condizione che abbiano un’adeguata conoscenza in materia di difesa integrata e sulle materie elencate nell’allegato I, comprovata dalla frequenza ad appositi corsi con valutazione finale”* (comma 3). I certificati sono validi per cinque anni e sono rinnovati, a richiesta del titolare, *“previa verifica della partecipazione a specifici corsi di aggiornamento”* (comma 4).

Ai sensi del successivo art. 24, chiunque presta consulenza sull’impiego dei prodotti fitosanitari e dei coadiuvanti senza essere in possesso del certificato di abilitazione di cui agli articoli 8 e 9 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 euro a 20.000 euro (comma 1).

4. – Il D.M. del 2014 (PAN). Il *Piano di azione nazionale per l’uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN)* è stato, quindi, adottato con il D.M. 22 gennaio 2014, oggetto di impugnazione. Esso da’ atto dell’introduzione di un sistema di formazione per il consulente, che affianca precedenti sistemi di formazione previsti per gli utilizzatori e per i distributori (il D.P.R. n. 290/2001). Prevede, poi, che i certificati siano rilasciati dalle regioni, ma che *“sono validi su tutto il territorio nazionale”*. Vengono poi indicati i requisiti per l’accesso ai corsi di formazione per consulenti (paragrafo A.1.5), l’obbligo di partecipazione e superamento dei corsi (A.1.6), nonché le esenzioni dall’obbligo di frequenza ai corsi di base per consulente ed all’esame, in favore dei seguenti soggetti: a) ispettori fitosanitari; b) docenti universitari che operano nell’ambito degli insegnamenti riguardanti le avversità delle piante e la difesa fitosanitaria; c) ricercatori delle università e delle altre strutture pubbliche di ricerca che operano nel settore della avversità delle piante e della difesa fitosanitaria; d) *“i soggetti che, alla data del 26 novembre 2015, abbiano acquisito una documentata esperienza lavorativa di almeno 2 anni nel settore dell’assistenza tecnica o della consulenza nel*

settore della difesa fitosanitaria applicata alle produzioni integrata e biologica, maturata anche nell'ambito di piani o misure riconosciute dall'autorità regionale o provinciale competente o in servizi pubblici"; e) "gli aspiranti consulenti in possesso dei titoli di cui all'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 150/2012 che, alla data del 26 novembre 2015, dimostrino di avere frequentato un corso di formazione, con valutazione finale positiva, riconosciuto dall'autorità regionale o provinciale competente e che rispetti i contenuti minimi di cui all'allegato I del decreto legislativo n. 150/2012" (paragrafo A.1.8).

Il medesimo paragrafo, infine, dispone che [nostra la sottolineatura] "le regioni e le province autonome determinano idonei requisiti oggettivi ai fini dell'accertamento delle conoscenze delle materie di cui all'allegato I del decreto legislativo n. 150/2012, e comunque nel rispetto di quanto previsto al citato articolo 8, comma 3".

I certificati sono poi rinnovati, a richiesta, *"previa verifica della partecipazione a specifici corsi o iniziative di aggiornamento"* (paragrafo A.1.9). Viene poi prevista una disciplina delle attività di formazione, che spetta alle autorità regionali o a soggetti accreditati, nonché agli ordini professionali in materie agrarie per i propri iscritti, previi *"specifici accordi"* con la regione competente (paragrafo A.1.10, comma 1).

La durata minima dei corsi di formazione per consulenti è fissata in 25 ore, mentre quella dei corsi di aggiornamento per il rinnovo del certificato di abilitazione in 12 (paragrafo A.1.11).

5. – Con il ricorso introduttivo del presente giudizio è stata denunciata l'illegittimità del DM e/o l'incostituzionalità del d. lgs 150 cit., nella parte in cui introducono e regolano la figura del *consulente per l'uso dei prodotti fitosanitari*, in quanto:

a) in luogo di una mera disciplina della formazione professionale suggerita dalla Direttiva, si prevede una vera e propria nuova figura professionale che erode di fatto le competenze già riservate per legge agli agronomi (art. 2, comma 1, l. 7 gennaio 1976, n. 3, cit., istitutiva dell'Ordine degli agronomi e dei dottori forestali), rinunciando così a tutte quelle garanzie per la collettività che l'iscrizione all'Albo assicura e che sono del resto previste per legge

(esame di Stato ex art. 33, comma 5, Cost.: doveri deontologici, assicurazione professionale, aggiornamento continuo, terzietà, assoggettamento al procedimento disciplinare: cfr. D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137);

b) non solo, ma addirittura si impone agli stessi dottori agronomi e dottori forestali, già abilitati all'esercizio della professione, il conseguimento del certificato regionale abilitativo, quale condizione per poter continuare a svolgere, dal 26 novembre 2015, la predetta attività di consulenza, competenza a loro già attribuita dalla citata legge 7 gennaio 1976, n. 3 istitutiva dell'Ordine degli agronomi e dei dottori forestali;

c) con netta (e immotivata) inversione di tendenza rispetto alla legge n. 3 del 1976, non solo si consente lo svolgimento dell'attività di consulente ai non iscritti all'Ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali, ma addirittura si consente il rilascio della certificazione regionale abilitante a soggetti in possesso di solo diploma di istruzione secondaria superiore o laurea breve (art. 8, comma 3, d. lgs 150), che abbiano partecipato a semplici corsi di formazione della durata di 25 ore (paragrafo A.1.11 del DM);

d) tale abilitazione professionale è rimessa alle regioni (art. 8, comma 3, d. lgs 150 cit.), con effetti su tutto il territorio nazionale (paragrafo A.1.1., comma 5, del DM), senza che lo Stato abbia indicato adeguati livelli minimi di qualificazione tecnico-professionale, se si esclude un sommario e generico elenco di materie oggetto di formazione previsto dall'allegato I al decreto legislativo n. 150 e altrettanto generico allegato I parte A del D.M. del 2014;

e) mancano, inoltre, adeguate disposizioni in ordine alla vigilanza e al sistema sanzionatorio, atteso che il paragrafo A.13 e l'allegato I, parte C del DM - secondo cui, rispettivamente, *“le competenti autorità regionali e provinciali hanno il compito di sospendere o revocare, mediante apposito provvedimento, le diverse abilitazioni secondo criteri riportati nell'allegato I, parte C. Il periodo di sospensione è stabilito dalle competenti autorità regionali e provinciali in relazione alle inadempienze riscontrate”* (A.1.13) e, secondo cui, in relazione alla figura del consulente, l'abilitazione è sospesa allorché questi si limiti a *“fornire informazioni non corrette sull'impiego dei prodotti fitosanitari e/o sull'applicazione delle tecniche di difesa integrata o biologica”* ed è revocata nel caso in cui invece tale

comportamento venga reiterato oppure si provveda a “*consigliare prodotti fitosanitari non autorizzati, illegali o revocati*” (allegato I, parte C) – non sono in grado di garantire una minima disciplina uniforme a livello nazionale e, per di più, neppure definiscono termini minimi e massimi di durata delle sospensioni, né le modalità di controllo;

f) e, nella misura in cui tali criticità discendano dal d. lgs 150 cit, risulta ben più che non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del suddetto decreto **per violazione degli artt. 3, 9, 32, 33, comma 5, 117, commi 1 e 3, Cost.** in riferimento alla Direttiva 2009/128/CE, della c.d. “Direttiva qualifiche” 2005/36/CE e s.m.i., nonché della c.d. “Direttiva servizi” 2006/123/CE. In particolare, la scelta del legislatore di consentire il rilascio dell’abilitazione all’esercizio dell’attività di consulente “*a persone in possesso di diplomi o lauree in discipline agrarie, forestali, a condizione che abbiano un’adeguata conoscenza in materia di difesa integrata e sulle materie elencate nell’allegato I, comprovata dalla frequenza ad appositi corsi con valutazione finale*” (art. 8, comma 3, d. lgs 150), senza tener conto della **legge n. 3 del 1976**, si rivela del tutto insufficiente a garantire un’adeguata salvaguardia della salute umana e dell’ambiente, a fronte dei gravi rischi che un utilizzo improprio dei pesticidi può comportare e delle ingenti responsabilità a ciò connesse ¹. E ciò considerata la complessità della materia, caratterizzata da normative e regolamenti molto spesso mutevoli ed in continuo aggiornamento (come ad esempio il Reg. CE 178/02, il Reg. CE 396/2005, il Reg. CE 1881/2006) e interessata da innovazioni tecniche e scientifiche potenzialmente relevantissime (si pensi all’intervenuta scoperta della nocività/lesività di una determinata sostanza, o di una innovativa tecnica fitoiatrica, ovvero ancora al sopravvenire di cure per specifiche patologie). Risulta, pertanto, del tutto

¹ In particolare, il consulente, in relazione all’intero ciclo fitoiatrico, deve porre in essere una serie estremamente complessa di attività che si sostanziano nelle seguenti fasi di: a) anamnestica (raccolta a scopo diagnostico dei dati); b) diagnostica (riconoscimento di una condizione patologica in base all’esame dei sintomi, alle ricerche di laboratorio e strumentali); c) prognostica (previsione dell’evoluzione del fenomeno patologico diagnosticato); d) terapeutica (prescrizione degli interventi finalizzati alla cura della patologia o comunque alla soluzione del problema diagnosticato); e) di applicazione delle prescrizioni finalizzate al mantenimento delle condizioni di salute e sicurezza delle piante.

irragionevole sottrarre competenze professionali a una professione ordinistica quale quella dei dottori agronomi e dei dottori forestali, assoggettata all'esame di Stato ex art. 33, comma 5, Cost., e consentire al contempo a soggetti in possesso di semplice diploma d'istruzione secondaria o al massimo di una laurea di primo livello di poter prestare consulenza professionale in relazione a materie che necessitano, oltre che di un ingente bagaglio di conoscenza ed esperienze, altresì di un continuo aggiornamento professionale, nella specie non adeguatamente garantito né dalla previsione di cui all'art. 7 comma 2 lett. b) (con cui si rimette al Piano d'azione nazionale di individuare "*le modalità di partecipazione al corso di formazione ed aggiornamento e la disciplina dell'obbligo di frequenza*"), né da quella di cui all'art. 8, comma 4 (secondo cui "*i certificati di cui ai commi 2 e 3 sono validi 5 anni ed alla scadenza sono rinnovati, a richiesta del titolare, previa verifica della partecipazione a specifici corsi di aggiornamento*"), richiesti, pertanto, soltanto come condizione, se non addirittura, in concomitanza del rinnovo). Tanto determina, l'irragionevolezza della norma (**art. 3, comma 2, Cost.**), nonché l'evidente lesione, non solo della direttiva 2009/128/CE – che, come norma interposta, innesca un *vulnus* **all'art 117 comma 1, Cost.** – e la violazione, altresì, degli **artt. 9 e 32 della Costituzione**, i quali sanciscono la tutela di beni, quali **salute ed ambiente**, assolutamente **primari tra tutti i diritti fondamentali** (Corte Cost. sentenza n. 365 del 1993) e che, pertanto, **non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati**, ma esclusivamente controbilanciati a questi ultimi nell'ottica della ricerca di un punto di equilibrio dinamico "*secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*" (Corte Cost. sentenza n. 85 del 2013). Il decreto legislativo di che trattasi non si adegua, infatti, a tali parametri, in quanto la scelta di non tenere in alcuna considerazione il ruolo dei professionisti già abilitati per legge a svolgere in materia l'attività di consulenza, risulta del tutto irragionevole – e per tal profilo lesiva dell'**art. 3 Cost.** –, nonché elusiva della cd. "direttiva qualifiche" 2005/36/CE e s.m.i. – con ulteriore profilo di violazione, quindi, dell'art 117 cit. –, atteso che per tale Direttiva "*l'esercizio della professione negli Stati membri può essere oggetto, a norma del trattato, di specifici*

limiti legali sulla base della legislazione nazionale e sulle disposizioni di legge stabilite autonomamente, nell'ambito di tale contesto, dai rispettivi organismi professionali rappresentativi, salvaguardando e sviluppando la loro professionalità e la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti". In diversa direzione dal d. lgs. 150/2012, sospetto di incostituzionalità, si erano mossi, del resto, il D. Lgs. n. 206 del 2007, di attuazione della direttiva 2005/36/CE, sul riconoscimento delle qualifiche professionali e sulla disciplina per l'accesso alle professioni regolamentate. Tali rilievi sono stati evidentemente ignorati dal legislatore nazionale, che, anziché valorizzare nell'ottica della salvaguardia ambientale e della salute umana le garanzie che l'iscrizione ad un ordine professionale comporta in termini di **competenza, aggiornamento continuo, terzietà e rispetto delle regole deontologiche**, invero discrimina, contrariamente al disposto di cui all'**art. 3 Cost.**, i liberi professionisti del settore i quali non sono più competenti esclusivi in materia e, per di più, sono sottoposti essi stessi, a partire dal 26 novembre 2015, a un'ulteriore e pressoché inutile abilitazione per poter continuare a fornire l'attività di consulenza che hanno sempre svolto.

* * *

6. – Nel costituirsi in giudizio, il MIPAAF, ha sostenuto che:

- a) l'attività di "*consulente [...] sulla difesa fitosanitaria e sull'impiego sicuro dei pesticidi*" prevista dalla direttiva comunitaria n. 2009/128/CE non sarebbe (nell'ambito dell'ordinamento nazionale, cui rimanda la predetta direttiva) un'attività con contenuti pertinenti a quelli di una libera professione regolamentata, cui fa invece riferimento l'art. 33, comma 5, Cost.;
- b) l'estensione (art. 8, comma 3, d. lgs 150 cit.) anche agli iscritti all'Albo dei dottori agronomi e dottori forestali dell'obbligo di certificazione di consulente di prodotti fitoiatrici discenderebbe dalla Direttiva 2009/128/CE, che non consentirebbe eccezioni o deroghe;
- c) il CONAF pretenderebbe una riserva di attività in favore di una categoria protetta, in contrasto con il principio di liberalizzazione delle professioni;

d) un qualche collegamento unitario a livello statale della formazione sarebbe garantito dalla richiesta, tra i requisiti previsti per l'accesso alla professione di consulente, di titoli di studio statali;

e) la scelta del legislatore (d. lgs n. 150) sarebbe insindacabile.

* * *

7. - Con l'ordinanza qui impugnata il Tar ha rigettato la domanda cautelare, affermando:

a) *“che la previsione di corsi di aggiornamento a livello regionale con conseguente rilascio del certificato finale da parte delle Regioni non appare in contrasto con il riparto di competenze previsto dalla norma costituzionale in materia di professioni, né con il dettato dell'art. 33 della Costituzione, trattandosi di attività di formazione regolamentata (e non di abilitazioni in senso stretto), cui consegue il rilascio di un certificato, peraltro a soggetti già qualificati dal superamento di un esame di Stato (diplomati o laureati in discipline agrarie e forestali)”*;

b) *“che la previsione di corsi di formazione per soggetti già abilitati sul piano nazionale neppure appare in contrasto, in ragione delle finalità che si prefigge la fonte comunitaria e la normativa interna di recepimento, con i principi costituzionali e comunitari in materia di prevenzione sui rischi per la salute”*.

DIRITTO

I. – La motivazione posta a base dell'ordinanza impugnata – quella per cui ciò che il DLgs 150/2012 e il DM 2014 avrebbero demandato alle Regioni, non altro sarebbe che una mera attività di formazione, come tale rientrante nel perimetro delle competenze dell'ente territoriale – è manifestamente errata:

a. perchè omette il Tar di considerare che la formazione di che trattasi è finalizzata al rilascio di un certificato abilitativo all'esercizio della attività di consulente fitoiatrico, il che comporta che alle Regioni si sia con ciò consentito di istituire una nuova figura professionale;

b. perchè, per di più, l'attività al cui svolgimento è così abilitato il consulente fitoiatrico, è – come premesso in narrativa - la medesima attività che la legge n.3/76 (art 2 ,comma 1), ignorata dal Tar, affida ai Dottori agronomi e forestali iscritti all'apposito albo, ed è stata solo unicamente dagli stessi sin

qui esercitata, trattandosi di attività ritenuta dallo stesso legislatore di delicatezza tale da essere riservata, appunto, ad una professione ordinistica, ai sensi dell'art. 33, comma 5 Cost.; e per ciò qualificabile come attività professionale regolamentata

Per cui il fatto che la normativa censurata abbia previsto di consentire l'esercizio di tale delicata attività anche a soggetti abilitati su base regionale, prescindendo dall'esame di stato richiesto per le professioni regolamentate, si pone in insanabile contrasto con il richiamato precetto costituzionale di cui all'art 33 comma 5.

A parte tali assorbenti considerazioni, sta di fatto, e va evidenziato, il legislatore delegato ha, comunque, compiuto un'operazione diametralmente opposta alla direzione tracciata dalla Direttiva 2009/128/CE – che, si ricorda, ha richiesto agli stati membri di regolamentare il profilo professionale -, finendo per dequalificare una materia, quella della difesa fitoiatrica, di competenza dei dottori agronomi e dei dottori forestali, in ragione, si ripete, della sua delicatezza e rilevanza.

Il decreto legislativo n. 150 (e il DM del 2014) hanno, infatti, abbassato 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, in contrasto, sia con il sistema derivante dalla legge n. 3 del 1976, neppure considerata, sia con discipline afferenti ad analoghe materie, come ad esempio, per gli ispettori fitosanitari, per i quali è richiesta la laurea magistrale atta a sostenere l'esame di abilitazione per l'accesso ad ordini professionali nelle cui competenze rientrano le attività ad essi riservate (art. 23 d. lgs 84 del 2012). Alla radice delle denunciate criticità, che si risolvono anche in motivi di illegittimità costituzionale, sta – pare evidente – l'errore in cui è evidentemente incorso il legislatore del 2012, il quale nel dare attuazione alla Direttiva CEE sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, non si è avveduto dell'esistenza, all'interno del proprio ordinamento, di una legge, quella appunto n.3 del 1976, che attraverso la professione regolamentata di Dottori agronomi e forestali già pienamente rispondeva, per lo specifico aspetto della consulenza, alle esigenze di tutela richieste dal legislatore comunitario.

E paradossalmente con l'istituzione della nuova figura del consulente fitoiatrico abilitato su base regionale ha ottenuto il risultato opposto a quello auspicato in sede europea, avendo attuato una *reformatio in peius* - rispetto al rigoroso sistema ordinistico già presente nell'ordinamento interno, che si traduce, di riflesso, in una attenuazione delle garanzie previste per tale settore, a partire dalla sottrazione a tutti gli obblighi (deontologici, terzietà ecc...) previsti dall'ordinamento professionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali, per giungere alla stessa depenalizzazione del sistema sanzionatorio, con l'esclusione della fattispecie al reato di abusivo esercizio della professione, di cui all'art. 348 c.p., sostituendolo con la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 24 d. lgs. 150.

Non si tratta, come erroneamente sostiene l'Amministrazione, di una pretesa a una riserva di attività in favore di una categoria protetta, in contrasto con il principio di liberalizzazione delle professioni, quanto piuttosto di assicurare quella necessaria attenzione alla figura del consulente fitoiatrico in funzione degli interessi tutelati (salute, ambiente) che ha indotto lo stesso ordinamento sovranazionale a regolamentarla. E ciò a prescindere dalla considerazione che, come detto, il legislatore del 2012 non ha certamente inteso liberalizzare l'attività di consulente in precedenza riservata ai Dottori agronomi e forestali, in quanto ha semplicemente ignorato che esistesse una tale riserva di legge

Ed è questo del resto lo stesso errore in cui incorre il Tar e cioè quello di ignorare l'esistenza della professione ordinistica cui era già riconducibile la competenza in materia di attività di consulenza fitoiatrica.

Donde l'illegittimità del provvedimento ministeriale e/o l'incostituzionalità del d. lgs 150, artt. 7 e 8, nella parte in cui consentono l'esercizio dell'attività di consulente in prodotti fitoiatrici a soggetti diversi dai dottori agronomi e dottori forestali, già competenti *ex lege* n. 3 del 1976, per violazione dell'art. 3, comma 2 (irragionevolezza), dell'art. 9 (tutela della salute umana), dell'art. 32 (tutela dell'ambiente), dell'art. 33, comma 5 (abilitazione statale delle professioni) e dell'art. 117, comma 1 (in relazione agli obiettivi delle menzionata Direttiva 2009/128/CE) Cost.

* * *

II. – Non solo la nuova disciplina sottrae le competenze riservate sino ad oggi ai dottori agronomi e dottori forestali, ma paradossalmente pretende che questi ultimi vengano assoggettati alla nuova formazione e all'apposito inutile esame regionale, senza considerare che per essere iscritto al proprio Ordine il dottore agronomo ed il dottore forestale sostiene un esame di Stato e poi segue un aggiornamento professionale ben più impegnativo e continuo ai sensi dell'art. 7 del DPR 137/2012, approfondendo, in questo contesto, anche le medesime materie che oggi vengono indicate nel programma formativo del consulente; garantendo, altresì, in quanto iscritto all'Albo, "*l'interesse dell'utente e della collettività*", attraverso l'obbligo di assicurazione professionale (cfr. art. 5), la vigilanza da parte del proprio ordine (cfr. art. 8) e il rispetto di doveri deontologici.

Né è sostenibile che l'estensione (art. 8, comma 3, d. lgs 150 cit.) anche agli iscritti all'Albo dei dottori agronomi e dottori forestali dell'obbligo di certificazione di consulente di prodotti fitoiatrici discenda dalla Direttiva 2009/128/CE, che non consentirebbe eccezioni o deroghe, atteso che la Direttiva si è soltanto limitata a richiedere agli Stati membri l'istituzione di un sistema minimo di formazione e certificazione della conoscenza sufficiente delle materie rilevanti (VIII considerando e allegato I della direttiva; art. 5 Dir.), senza ovviamente escludere l'esistenza di figure professionali già ampiamente qualificate (cfr. documento 5 allegato al ricorso, in cui il CONAF specifica il livello di competenze richiesto agli iscritti per l'attività di *professional advisor pesticides SANCO E3* ai sensi della Direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali).

Del resto la medesima Direttiva 2009/128/CE prevede che negli stati membri "*i certificati attestano, come minimo, una conoscenza sufficiente delle materie elencate nell'allegato I, acquisita dagli utilizzatori professionali, dai distributori e dai consulenti tramite la partecipazione a corsi di formazione o con altri mezzi*" (art. 5, comma 2), non impedendo, pertanto, una valutazione di equipollenza.

Di recente codesto Ecc.mo Consesso ha avuto modo di ribadire il principio secondo cui proprio l'iscrizione agli albi professionali garantisce il grado di

professionalità e di corredo di cognizioni per l'espletamento di prestazioni e di servizi nelle materie di competenza, con la conseguenza che l'introduzione di ulteriori condizioni e requisiti da parte di una regione viene quindi a sovrapporsi e sostituirsi al valore abilitante dell'iscrizione (sezione III, 15 giugno 2015, n. 2944).

Da qui la manifesta irragionevolezza del d. lgs 150 e del DM 2014, per non avere tenuto conto del sistema legislativo di abilitazione alla professione di dottore agronomo e dottore forestale, nonché la violazione del principio di proporzionalità, secondo cui agli iscritti all'Albo dei dottori agronomi e dottori forestali si finisce per chiedere più di quanto strettamente necessario al perseguimento degli obiettivi della Direttiva 2009/128/CE., e, a monte, il contrasto degli artt. 7 e 8 d. lgs 150 cit., nella parte in cui estendono l'obbligo di abilitazione alla professione di consulente di prodotti fitoiatrici anche agli iscritti all'Albo dei dottori agronomi e dottori forestali, con gli artt. 3, comma 2, Cost., . 33, comma 5, Cost. e. 117, comma 1, Cost. in relazione alla Direttiva citata, con conseguente non manifesta infondatezza delle correlate questioni di illegittimità costituzionale che si chiede di portare allo scrutinio della Corte Costituzionale.

* * *

III. – Oltre all'impianto generale, come appena criticato, la nuova disciplina legislativa e regolamentare presenta ulteriori profili di criticità, a cominciare dal grado di qualificazione richiesta, per finire al riparto tra competenze statali e regionali.

Anzitutto manca una disciplina statale unitaria (legislativa e/o regolamentare) sufficiente a garantire in modo uniforme su tutto il territorio regionale *standard* minimi di formazione, non essendo pensabile che l'abilitazione possa fondarsi su un minimo di 25 ore di formazione e su 12 ore di aggiornamento quinquennale anche eventuale e non discontinuo.

Né al riguardo è condivisibile la tesi dell'Amministrazione – fatta propria dal primo giudice - secondo cui un qualche collegamento unitario a livello statale sarebbe garantito dalla richiesta, tra i requisiti previsti per l'accesso alla professione di consulente, di titoli di studio statali, confondendosi, così, tra titoli scolastici e titoli professionali abilitativi; del resto, ove fosse stato

sufficiente il solo titolo scolastico, a maggior ragione i dottori agronomi ed i dottori forestali avrebbero dovuto essere esonerati dall'esame regionale di abilitazione.

Invero, manca un quadro unitario di principi statali idoneo a garantire alle regioni le coordinate per l'omogenea attuazione del nuovo sistema delle abilitazioni, tanto più rilevante dal momento in cui se ne riconosce efficacia a livello nazionale.

Al pari degli *standard* formativi, lacunoso appare anche il sistema sanzionatorio previsto dal d. lgs 150 e dal DM del 2014, anche in ordine alle competenze regionali (non è chiaro se fissate in base al rilascio del titolo ovvero al territorio in cui vengono compiute le violazioni) e ai (del tutto indefiniti) codici comportamentali.

Ciò in aperta violazione della competenza legislativa statale in materia di professioni di cui **all'art. 117, comma 3, Cost.**, intesa, per quanto qui rileva, come obbligo dello Stato di intervenire in modo compiuto nelle materie di propria competenza o per lo meno con adeguati principi nelle materie di legislazione concorrente [sul punto, sia pure in relazione ai conflitti Stato-regioni, ma con principi applicabili per analogia anche al caso di specie, si richiamano i numerosi precedenti con cui la Corte costituzionale ha affermato che la competenza in materia di individuazione di figure professionali con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (Corte cost. sent. n. 98 del 2013; sent. n. 108 del 2012; sent. n. 300 del 2010; inoltre: Corte cost. 423 del 2006; Corte cost. sent. n. 153 del 2006; Corte cost. sent. n. 355 del 2005; Corte cost. sent. n. 319 del 2005)], nonché, per analoghe ragioni, in violazione del *principio di sussidiarietà* di cui **all'art. 118 Cost.**, non sussistendo, appunto, alcun necessario collegamento tra il sistema della formazione e dell'abilitazione regionale e tanto meno di quello sanzionatorio, con gli interessi locali, rilevando la figura del consulente a livello nazionale e in relazione alla tutela della salute umana, del paesaggio e dell'ambiente.

Donde la violazione, da parte degli artt. 7 e 8 del d. lgs 150 cit., degli artt. 3, comma 2, 117, comma 3 e 118 Cost..

* * *

IV. – Né può condividersi l’eccezione dell’Amministrazione in ordine all’insindacabilità della scelta del legislatore (d. lgs n. 150), dovendosi ritenere nella specie violato il limite della ragionevolezza e di proporzionalità, tenuto conto, da un lato, del rapporto di strumentalità della nuova disciplina rispetto agli obiettivi da conseguire (anche in relazione al parametro di conformità alla Direttiva recepita, *ex art. 117, comma 1, Cost.*) e, dall’altro, del sistema di abilitazioni in materia di pesticidi già esistente nel nostro ordinamento, anche a tutela di interessi pubblici (in generale sul sindacato sulla ragionevolezza della legge, *cfr.*, tra le prime, Corte cost. sent. n. 1130 del 1988; Corte cost. sent. n. 313 del 1995, sul c.d. *eccesso di potere legislativo*, secondo cui “*ove uno o più tra i valori che la norma investe apparissero sviliti al punto da risultare in concreto compromessi ad esclusivo vantaggio degli altri, sarà la stessa discrezionalità a non potersi dire correttamente esercitata proprio perché carente di alcuni dei termini sui quali la stessa poteva e doveva fondarsi*”; Corte cost. sent. n. 43 del 1997, in cui viene affermato che difetta la ragionevolezza “*laddove la legge manca il suo obiettivo o tradisce la sua ratio*”; Corte cost. sent. n. 84 del 1997, in relazione alla coerenza della norma con l’intero sistema normativo).

SULLA DOMANDA CAUTELARE.

Quanto al *periculum in mora*, il gravissimo danno che deriverebbe agli iscritti all’Albo dei dottori agronomi e dottori forestali è rappresentato dall’accesso all’esercizio dell’attività di *consulente per l’uso dei prodotti fitosanitari* di soggetti con competenze (rilasciate in modo non coordinato e uniforme dalle regioni) non adeguatamente accertate in una materia così delicata, sì da incidere, altresì, alterandone la concorrenza, sull’attività professionale dei dottori agronomi e dottori forestali, determinando, per di più, rischi per l’ambiente e per la salute. Non da meno grave appare l’obbligo di abilitazione esteso agli agronomi, decorrente dal 26 novembre 2015.

Si chiede pertanto, da un lato, la sospensione del D.M. 22 gennaio 2014, sia nella parte in cui abilita la consulenza fitoiatrica ai non iscritti all’ordine

degli agronomi *ex lege* 3 del 1976, sia nella parte in cui estende agli agronomi l'obbligo di abilitazione regionale. Ciò anche in caso di eventuale rimessione delle qq.l.c. alla Corte costituzionale, essendo pacifico che, *“quando nella fase cautelare del giudizio amministrativo venga sollevata una questione di illegittimità costituzionale, il giudice amministrativo può adottare una misura cautelare interinale, destinata a restare efficace fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale”* (Tar Campania, I, 30 ottobre 2014, n. 1801) e che la concessione della misura cautelare tende a conciliare la tutela immediata e reale, ancorché interinale, degli interessi in gioco con il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi (cfr. di recente Cons. St., VI, ordinanza 26 ottobre 2011, n. 4713; Ad. Pl. n. 2 del 1999).

P.Q.M.

si chiede, previa eventuale rimessione della q.l.c. alla Corte costituzionale, l'accoglimento dell'appello cautelare, con ogni conseguente statuizione, anche in ordine alle spese.

Si dichiara che trattasi di appello cautelare, pertanto, esente da contributo unificato.

Roma, 2 dicembre 2015

Avv. Sabrina Morelli

A S.E. IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI STATO

ISTANZA DI ABBREVIAZIONE DEI TERMINI EX ART. 53 c.p.a.

La sottoscritta Avv. Sabrina Morelli, difensore del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali e altri nel giudizio di cui sopra,

premessi:

- che, con ricorso n. 5893/14, gli odierni appellanti hanno impugnato il D.M. 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, 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»*, a sua volta adottato ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 150 del 14 agosto 2012, di recepimento della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, in materia di utilizzo sostenibile dei pesticidi;
- che a nulla sono valse le sollecitazioni e le istanze di prelievo depositate in primo grado per ottenere una tempestiva fissazione dell'udienza di merito, in vista dell'entrata a regime del PAN a partire dal 26 novembre 2015;
- che, proprio con l'approssimarsi della suddetta data, gli odierni appellanti hanno presentato istanza cautelare;
- che, con ordinanza Tar Lazio, II ter, 8-9.10.2015, la domanda cautelare è stata rigettata per insussistenza del *fumus boni juris*;
- che con il presente appello si intende ottenere la riforma dell'ordinanza e, comunque, un provvedimento che consenta al Tar di fissare l'udienza di merito in tempi ragionevoli, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.;
- che frattanto si è casualmente appreso della proposizione di altro appello cautelare da parte del Collegio Nazionale degli agronomi e degli agronomi laureati, iscritto a ruolo con il n. 9638/15, fissato per la prossima camera di consiglio del 17 dicembre p.v., dinanzi alla sezione Terza di codesto Ecc.mo Consesso;

considerato:

- che la discussione dell'appello cautelare n. 9638/15, pur nell'autonomia dei giudizi e pur nella possibile non identità di motivi di gravame, rischierebbe comunque di condizionare l'esito del presente appello cautelare;
- che, anche per garantire un sereno e pieno esercizio del diritto di difesa, appare opportuna una discussione congiunta dei due gravami, anche per consentire a codesto Ecc.mo Consiglio di Stato di avere quadro completo delle questioni da risolvere;
- che ad oggi non sussisterebbero i termini a difesa per fissare il presente appello alla camera di consiglio del 17 dicembre prossimo dinanzi alla Terza sezione,

chiede

che l'E.V. voglia concedere il dimezzamento dei termini della fase cautelare.

Con osservanza

Roma, 2 dicembre 2015

Avv. Sabrina Morelli

Notificazione a mezzo fax ai sensi dell'art. 56, comma 2, L. 104/2010

Io sottoscritto Avv. Sabrina Morelli, con studio in Roma, Via Crescenzio n. 63, per conto del **Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali e altri**, come da deleghe in atti, ho notificato anche a mezzo fax, il ricorso di cui sopra a:

1) **Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, CAP 00186, a mezzo fax 06-96514000

2) **Ministero della Giustizia**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, CAP 00186, a mezzo fax 06-96514000.

Roma, 3 dicembre 2015

Avv. Sabrina Morelli

RELATA DI NOTIFICA ex art. 1 della legge n. 53 del 21 gennaio 1994

Rep. n. _____/2015

Io sottoscritta, Avv. Sabrina Morelli, con studio in Roma, Via Crescenzo n. 63, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine n. 524/2007, per conto del **Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Forestali e altri**, come da deleghe in atti, ho notificato il suesteso ricorso:

1) previa iscrizione al n. _____ del mio registro cronologico, al **Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, CAP 00186, ivi inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale con raccomandata a.r. n. _____, spedita dall'ufficio postale di Roma 47

Avv. Sabrina Morelli

2) previa iscrizione al n. _____ del mio registro cronologico, al **Ministero della Giustizia**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, CAP 00186, ivi inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale con raccomandata a.r. n. _____, spedita dall'ufficio postale di Roma 47

Avv. Sabrina Morelli