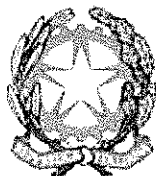


Publicato il 27/12/2019

N. 08844/2019REG.PROV.COLL.
N. 05229/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5229 del 2019, proposto da Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocato Domenico Tomassetti, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Maria Letizia Falsini, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio fisico presso lo studio Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 737/2019, resa tra le parti, pubblicata in data 21 maggio 2019 e non notificata, nella parte in cui è stato parzialmente respinto il ricorso n. 62/2019 proposto per ottenere l'annullamento:

in parte qua, del decreto 31 ottobre 2018 n. 17441, recante “*Reg. (UE) n. 1305/2013 – PSR 2014-2010 della Regione Toscana – approvazione del bando attuativo della Sottomisura 2.1 sostegno ad avvalersi dei servizi di consulenza*”, pubblicato nel bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 46 del 14 novembre 2018, nella parte in cui interpone criteri di selezione/valutazione – ai fini della valutazione delle domande di aiuto economico relativa alla stessa sottomisura 2.1 – idonei a creare elementi asseritamente di distorsione tra gli operatori eroganti servizi tecnici alle imprese agricole;

nonché degli atti presupposti, connessi e consequenziali;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2019 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti gli Avvocati Domenico Tomassetti e Marcello Cecchetti su delega di Maria Letizia Falsini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con la sentenza di primo grado appellata il Tribunale amministrativo regionale si è pronunciato sul ricorso proposto dal Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati e dalla Federazione nazionale degli ordini veterinari per chiedere l'annullamento – *in parte qua* – del decreto dirigenziale della Toscana n. 17441 del 2018 con cui era approvato il Bando attuativo della Sottomisura 2.1 “*sostegno ad avvalersi dei servizi di consulenza*” per l'annualità 2018 , finalizzata alla concessione di sostegno economico per aiutare gli agricoltori, i silvicoltori, gli altri gestori del territorio e le PMI insediate in zone rurali ad avvalersi dei servizi di consulenza per migliorare le prestazioni economiche e ambientali, il rispetto del clima, la resilienza climatica della loro azienda, impresa e/o investimento, prevedendo - per quanto d'interesse - al punto 2.1.1 dei requisiti minimi per il

riconoscimento degli organismi di consulenza e qualifiche dei consulenti abilitati a prestare consulenza ed, altresì, una fase di valutazione ed istruttoria della domanda con la previsione di criteri di selezione/valutazione.

Il Tribunale di prime cure riteneva inammissibile la censura avverso il meccanismo di preadesione in considerazione del carattere meramente ipotetico della paventata lesione. Quanto al punteggio, il Tribunale di prime cure ha evidenziato la corrispondenza ai parametri fissati dal d.m. 3 febbraio 2016 non impugnato. Diversamente, con riferimento al paragrafo 5.1. del bando, nella parte in cui attribuisce il punteggio aggiuntivo all'organismo i cui associati o detentori di quote di capitale sociale "*sono agricoltori singoli o associati o detentori di aree forestali*", il primo giudice riteneva l'illogicità della previsione premiale e annullava in parte il bando in questione.

Gli odierni appellanti censurano l'erroneità della sentenza di primo grado con riferimento alla reiezione/dichiarazione di inammissibilità del primo e secondo motivo di ricorso in primo grado, afferenti alla violazione e falsa applicazione dei principi di libera concorrenza di cui agli artt. 101 e ss. TFUE, nonché dei regolamenti UE nn. 1305/2013 e 1306/2013, e dei principi di libera prestazione di servizi, del divieto di discriminazione e dell'obbligo di parità di trattamento e di libera circolazione di cui agli artt. 2, 3, 34, 49, 50, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli artt. 1, 2, 3, 41 e 97 della Costituzione, nonché ancora la violazione dell'art. 11, l. n. 251 del 1986, dell'art. 2, l. n. 3 del 1976 del d.lgs. n. 233 del 1946, del d.P.R. n. 221 del 1954, del d.lgs. n. 30 del 20006, del d.lgs. n. 206 del 2007, e della l. n. 241 del 1990 e l'eccesso di potere per diverse figure sintomatiche in quanto si limiterebbe fortemente la possibilità di svolgere attività di consulenza da parte degli Agrotecnici e Agrotecnici laureati; in particolare si determinerebbe un disvalore valutativo nei confronti dei consulenti libero professionisti.

Gli atti impugnati finirebbero per privilegiare irragionevolmente una categoria di consulenti piuttosto che un'altra, in assenza di elementi tecnico-scientifici

idonei a fondare una diversità di trattamento: ogni soggetto – agricoltore, silvicoltore, piccola o media impresa insediata in zona rurale – che in Toscana intendesse fruire della concessione di un sostegno economico per avvalersi di servizi di consulenza per migliorare le proprie prestazioni economiche ed ambientali, sarebbe portato ad esprimere la propria preadesione nei termini previsti dal bando, in favore degli elaborati progettuali predisposti da prestatori di servizi di consulenza (beneficiari del sostegno) che risultino maggiormente allineati ai criteri valutativi previsti dal bando stesso.

La decisione del Tribunale, nel senso dell'inammissibilità della censura, sarebbe errata, in quanto l'interesse sarebbe invece teso proprio ad evitare la lesione prodotta dalla previsione: illogica la preferenza nel punteggio (1) a tecnici dipendenti con titolo di studio coerente e tre anni di esperienza documentata, ma privi di abilitazione professionale e di iscrizione ordinistica rispetto a quello attribuito ai liberi professionisti (0,40).

Altresì, sarebbe priva di giustificazione la previsione nel bando di un punteggio di 0,60 per l'organismo di consulenza che presenti tecnici dipendenti a tempo determinato senza indicazione della durata minima del rapporto di lavoro.

A sostegno della propria tesi, peraltro, gli appellanti invocano il provvedimento n. 16916 del 27 febbraio 2007 con cui l'Antitrust censurava l'operato di altra Regione nell'applicare la Misura della consulenza aziendale prevista dal PSR 2000-2006, attraverso l'attribuzione di punteggio diverso al personale tecnico dipendente ed ai tecnici libero-professionisti. Errato sarebbe anche il riferimento al d.m. 3 febbraio 2016, che si limiterebbe a qualificare come soggetti idonei a rendere attività di consulenza i tecnici non iscritti in albi, ma non impedirebbe la graduazione del punteggio in maniera proporzionata.

Ancora errata sarebbe la considerazione in sentenza della finalità di incentivazione al lavoro, estranea al bando in questione.

Si è costituita la Regione per resistere. Con memoria difensiva ha sottolineato che – come evidenziato nella sentenza appellata - i destinatari finali possono manifestare interesse tramite preadesione anche a più progetti.

Quanto alle diverse categorie di consulenza l'equiparazione sarebbe prevista dal d.m. citato.

Inoltre il punteggio di 1 sarebbe previsto dal bando anche per i titolari dell'attività libero professionista in quanto tale punteggio sarebbe premiante della stabilità del servizio.

La Regione Toscana ha proposto, poi, appello incidentale con riferimento al capo della sentenza che ha accolto in parte qua il ricorso (maggior punteggio per gli organismi i cui associati siano detentori di aree forestali) per violazione della *lex specialis* di cui al bando, del decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 1744 del 2018 e di cui al P.S.R. della Regione toscana n. 2014/2020 oltreché degli artt. 1 e 39 del Regolamento (Ce) n. 702/2014 e per eccesso di potere sotto il profilo dell'errore e del difetto di motivazione.

All'udienza camerale la causa è stata rinviata su richiesta delle parti per la trattazione del merito. A seguito di memoria di replica degli appellanti, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza di discussione del 7 novembre 2019.

DIRITTO

I – Il bando oggetto del giudizio si inserisce nelle misure attuative degli interventi unionali che accompagnano e integrano gli altri strumenti della politica agricola comune, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi previsti dal Trattato dell'Unione, in particolare finalizzati a sensibilizzare e informare gli agricoltori sui flussi di materiali e sui processi che hanno attinenza con l'ambiente, la sicurezza alimentare, la salute e il benessere degli animali, fermo restando l'obbligo degli agricoltori di rispettare le norme in materia.

Il PSR Toscana 2014-2020 nella versione 6.1. vigente è finalizzato a potenziare il sistema di conoscenza dei giovani imprenditori attraverso la

concessione di contributi per servizi di consulenza rivolti agli imprenditori agricoli, agroalimentari e del settore forestale e ai gestori del territorio operanti in zone rurali.

II – In via preliminare, va riconosciuto che gli ordini professionali hanno legittimazione a difendere in sede giurisdizionale gli interessi della categoria di soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale, non solo quando si tratti della violazione di norme poste a tutela della professione stessa (e nel caso di specie è dedotta specificamente la violazione delle disposizioni che consentono l'esclusivo esercizio della professione all'ordine in questione), ma anche allorché si tratti comunque di conseguire determinati vantaggi, sia pure di carattere strumentale, giuridicamente riferibili alla categoria, ed anche nell'ipotesi in cui possa configurarsi un ipotetico conflitto di interesse tra ordini e singoli professionisti beneficiari dell'atto impugnato che l'ordine assume invece essere lesivo dell'interesse istituzionalizzato della categoria (cfr., tra gli altri, Cons. di Stato, Sez.V, 7 marzo 2001, n.1339).

La sussistenza di un conflitto potenziale di interesse, per essere idonea ad escludere la legittimazione ad agire dell'ordine professionale, deve essere invero sostanziale, essendo insufficiente, al contrario, la circostanza meramente eventuale e giuridicamente irrilevante che alcuni professionisti possano beneficiare del provvedimento che l'ordine assume lesivo dell'interesse istituzionalizzato della categoria.

Sotto tale profilo, dunque, il primo motivo di appello risulta fondato. Essendo potenzialmente idonea – secondo la prospettazione degli originari ricorrenti – la previsione censurata nel bando a ledere almeno parte dei professionisti iscritti e tutelati dagli organismi istanti.

III – Tuttavia, nel merito il primo ed il secondo motivo di appello appaiono infondati. Infatti, a differenza di quanto affermato da parte appellante, la *ratio* della previsione del bando trova la sua giustificazione proprio nel richiamato art. 39 del Regolamento CE n. 702/2014, che prevede al punto 4 l'affidabilità del servizio di consulenza.

Orbene, come evidenziato nelle difese della Regione, la previsione di un punteggio maggiore, non solo ai consulenti dipendenti ma anche ai liberi professionisti titolari di organismi di consulenza, non appare operare una differenziazione tra consulenti dipendenti e non, quanto piuttosto tra consulenti con una struttura organizzativa e non. In tale prospettiva, la distinzione del punteggio risulta giustificata da una non irragionevole esigenza di stabilità. Per ragioni non dissimili, non sembra ingiustificata la previsione di un punteggio inferiore in caso di consulenti a tempo determinato, ovviamente con la possibilità di variare il punteggio in ragione del numero dei dipendenti che garantiscono il servizio.

Va anche precisato che, quanto all'equiparazione dell'esperienza, ha correttamente operato il primo giudice nel riferirla alla disciplina di settore, sopravvenuta sia rispetto alla pronuncia dell'Autorità Antitrust richiamata da parte appellante sia alla precedente giurisprudenza in materia (T.A.R. Abruzzo 196/2010).

IV – Per quanto sin qui evidenziato l'appello deve essere respinto, e deve essere confermata la sentenza con diversa motivazione.

V – Va respinto anche l'appello incidentale.

Il Collegio condivide la valutazione del giudice di primo grado in merito alla irragionevolezza della previsione che assegna un punteggio aggiuntivo all'organismo i cui associati o detentori di quote del capitale sociale “sono agricoltori singoli o associati o detentori di aree forestali”, non trattandosi di elemento idoneo ad incidere sulla qualità del servizio professionale da offrire.

VI – Sussistono giusti motivi per compensare le spese del presente grado in ragione della particolarità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge (seppur con diversa motivazione come precisato sopra) e, per l'effetto, conferma la sentenza n. 190 del 2019.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Garofoli, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

L'ESTENSORE
Solveig Cogliani

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO