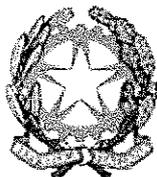


Publicato il 21/05/2019

N. 00737/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00062/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 62 del 2019, proposto da Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, in persona del legale rappresentante pro tempore, Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Tomassetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Grazzini in Firenze, piazza Vittorio Veneto, 1;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Letizia Falsini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- *in parte qua*, del decreto 31.10.2018, n.17441, recante ad oggetto "Reg. (UE) n.1305/2013 – PSR 2014-2020 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 14.11.2018, nella parte in cui (Allegato A - §.5 - Valutazione ed istruttoria della domanda) interpone criteri di selezione/valutazione - ai fini della valutazione delle domande di “aiuto economico” relativa alla stessa Sottomisura 2.1 - idonei a creare elementi di distorsione tra gli operatori eroganti servizi tecnici alle imprese agricole;

- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali allo stato anche non conosciuti.

Visti il ricorso 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 9 maggio 2019 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con decreto del Dirigente del Settore Consulenza, Formazione e Innovazione, della Direzione Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione Toscana n. 17441 del 31 ottobre 2018, è stato approvato l'Allegato A) contenente il Bando attuativo della Sottomisura 2.1 “*Sostegno ad avvalersi dei servizi di consulenza*” per l'annualità 2018.

La sottomisura oggetto del predetto Bando è “*finalizzata alla concessione di sostegno economico per aiutare gli agricoltori, i giovani agricoltori quali definiti nel presente regolamento, i silvicoltori, gli altri gestori del territorio e le PMI insediate nelle zone rurali ad avvalersi di servizi di consulenza per migliorare le prestazioni economiche e ambientali, il rispetto del clima e la resilienza climatica della loro azienda agricola, impresa e/o investimento*”.

Con il predetto bando si è inteso perseguire l'obiettivo di “*potenziare il sistema delle conoscenze e del trasferimento dell'innovazione attraverso la concessione di contributi in conto capitale per la fornitura di servizi di*

consulenza rivolti agli imprenditori del settore agricolo, agroalimentare e forestale e ai gestori del territorio operanti in zone rurali”.

Il beneficiario di tale misura di sostegno è “un soggetto pubblico o privato abilitato a svolgere attività di fornitura di servizi di consulenza, deve avere sede legale nell’Unione Europea e almeno una sede operativa di riferimento in Regione Toscana e deve essere dotato di adeguate risorse in termini di capacità ed esperienza sulle tematiche di interesse, sufficienti mezzi tecnici/capacità amministrativa e personale qualificato e regolarmente formato come specificato paragrafo al 2.1.1 - Requisiti minimi per il riconoscimento degli Organismi di consulenza e qualifiche dei consulenti abilitati a prestare servizi di consulenza.”. I destinatari finali dei servizi di consulenza sono gli: “agricoltori, ...giovani agricoltori, ...silvicoltori e ...altri gestori del territorio. Tali soggetti sono ... i fruitori della consulenza e sono chiamati, ai fini del presente bando, “destinatari finali” dei servizi di consulenza.”.

Tale Bando ha previsto dei requisiti di ammissibilità della domanda con riferimento ai beneficiari e, in particolare, per quanto di interesse nel presente procedimento, ha previsto al punto 2.1.1 dei “Requisiti minimi per il riconoscimento degli Organismi di consulenza e qualifiche dei consulenti abilitati a prestare consulenza”, tra i quali: “ A) disporre di almeno un consulente dotato di adeguate qualifiche e regolarmente formato ai sensi dell’articolo 4 del suddetto DM 3 febbraio 2016 in almeno uno degli ambiti di consulenza di cui all’allegato 1 del DM stesso. Di seguito si specificano le qualifiche dei consulenti abilitati a prestare servizi di consulenza: - consulenti iscritti agli ordini e ai collegi professionali per i rispettivi ambiti di consulenza; - consulenti in possesso del titolo di studio richiesto per l’iscrizione agli ordini o ai collegi professionali, o adeguato all’ambito di consulenza, che abbiano almeno uno dei seguenti requisiti: a) documentata esperienza lavorativa di almeno 3 anni nel campo dell’assistenza tecnica o della consulenza nei rispettivi ambiti di consulenza e dispongano della

relativa attestazione dell'organismo di consulenza; b) un attestato di frequenza con profitto, per i rispettivi ambiti di consulenza, al termine di una formazione di base che rispetti i criteri minimi di seguito indicati: - essere svolte da organismi pubblici, enti riconosciuti o da Enti di formazione accreditati, a livello regionale, nazionale o europeo; - avere una durata non inferiore a 24 ore nel relativo ambito di consulenza; - prevedere al termine del percorso formativo una verifica finale con il rilascio di un attestato di frequenza con profitto.”

Nel medesimo Bando è stata altresì stabilita una fase di valutazione e istruttoria della domanda con la previsione di criteri di selezione/valutazione (punto 5.1.).

Tra tali criteri, in relazione all'elemento delle “*Adeguate risorse in termini di personale qualificato regolarmente formato rispetto al servizio erogato; sufficienti mezzi tecnici ed amministrativi; adeguata esperienza ed affidabilità nella prestazione della consulenza*”, sono i seguenti:

- “*Disponibilità di consulenti iscritti agli ordini o collegi professionali o disponibilità di consulenti in possesso di titoli di studio per l'iscrizione agli ordini o collegi aventi almeno tre anni di esperienza nei servizi di consulenza*” per il quale è previsto un punteggio massimo di 10 punti e il seguente parametro: “*In caso di consulenti dipendenti a tempo indeterminato o nel caso di consulenti titolari dell'organismo di consulenza i punteggi verranno parametrati applicando il coefficiente 1. In caso di consulenti dipendenti a tempo determinato i punteggi verranno parametrati applicando il coefficiente 0.60. Per le altre tipologie di consulenti si applica il coefficiente 0.40. Il parametro si applica al numero di consulenti presenti nelle categorie di riferimento.*”;

- “*Organismo i cui associati sono agricoltori singoli o associati o detentori di aree forestali. N° associati: dal 51% al 70% = 2 punti; dal 71% al 90% = 3 punti; oltre il 90% = 5 punti. In caso di società di capitali le percentuali si*

riferiscono alle quote di capitale sociale.” per il quale è previsto un punteggio massimo di 5 punti.

Con il presente ricorso il Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati e la Federazione nazionale degli ordini dei veterinari italiani hanno chiesto l’annullamento, previa sospensione dell’esecuzione: *in parte qua* del bando nella parte in cui (punto 5.1.) prevede i suddetti criteri di selezione/valutazione, i quali sarebbero, secondo la parte ricorrente, idonei a creare elementi di distorsione tra gli operatori eroganti servizi tecnici alle imprese agricole.

In particolare, a fondamento del ricorso, i predetti enti hanno dedotto la violazione e falsa applicazione dei principi in materia di libera concorrenza di cui agli artt. 101 e ss. del TFUE e la violazione e falsa applicazione dei Regolamenti UE nn. 1305/2013 e 1306/2013, nonché l’irragionevolezza, l’illogicità, la perplessità e la contraddittorietà dei predetti criteri di valutazione delle domande, i quali, secondo la parte ricorrente, limiterebbero fortemente la possibilità di svolgere attività di consulenza, individualmente, da parte degli Agrotecnici ed Agrotecnici Laureati oltreché dei Dottori Veterinari, quali beneficiari del sostegno, privilegiando di converso organismi di consulenza strutturati con la presenza di dipendenti, ovvero composti da imprenditori agricoli o da questi controllati.

Si é costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo la reiezione del ricorso e dell’istanza cautelare ed argomentando, con successiva memoria, in ordine alla conformità alla disciplina vigente degli atti impugnati e alla ragionevolezza delle scelte discrezionali operate dalla Amministrazione nella determinazione dei criteri di selezione.

Con ordinanza emessa all’esito dell’udienza in camera di consiglio del 5 febbraio 2019 il Collegio ha accolto la domanda cautelare.

In vista dell’udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza pubblica del 9 maggio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo la parte ricorrente contesta la legittimità della previsione del bando (par. 4.2.1.) secondo cui: *“Al fine di quantificare il costo del progetto e l'importo del contributo concedibile è necessario che il beneficiario acquisisca delle manifestazioni di interesse ai servizi di consulenza proposti da parte di soggetti possibili destinatari finali dei servizi stessi”*, allegando che i soggetti fruitori della consulenza sarebbero maggiormente portati a esprimere la propria “preadesione” prevista dal Bando, nei confronti di progetti di consulenza redatti da organismi, che, a parere degli stessi ricorrenti, sarebbero, privilegiati dal Bando e quindi più “autorevolmente candidati al conseguimento dell'aiuto economico”.

Tale censura è inammissibile per difetto d'interesse, essendo la prospettata lesione degli interessi dei ricorrenti del tutto eventuale ed astratta, ed avendo chiaramente tali preadesioni il solo fine di quantificare il costo del progetto e conseguentemente l'importo del contributo concedibile, come riportato nel paragrafo 4.2.1 del bando; ma senza che vi sia alcun vincolo per i destinatari finali dei servizi, i quali, peraltro, possono manifestare interesse (tramite preadesioni) a più progetti di consulenza e quindi anche a progetti predisposti da prestatori di servizi diversi.

2.1. Con il secondo motivo la parte ricorrente contesta, in primo luogo, il criterio previsto al paragrafo 5.1., con il quale, ai fini dell'assegnazione dei punteggi, si equipara la disponibilità di consulenti iscritti agli ordini o collegi professionali alla disponibilità di consulenti in possesso di titoli di studio per l'iscrizione agli ordini o collegi aventi almeno tre anni di esperienza nei servizi di consulenza. Ed inoltre il criterio di priorità secondo cui: - in caso di disponibilità di consulenti dipendenti a tempo indeterminato o titolari dell'organismo di consulenza i punteggi vengono parametrati applicando un coefficiente pari a 1 per ogni tecnico; - in caso di disponibilità di consulenti

dipendenti a tempo determinato i punteggi vengono parametrati applicando un coefficiente pari 0,60 per ogni tecnico; - per le altre tipologie di consulenti disponibili si applica un coefficiente pari a 0,40 per ogni tecnico.

Quindi la parte ricorrente evidenzia, per un verso, l'illegittimità della suddetta equiparazione di profili professionali non fungibili fra loro, non essendo, il superamento dell'esame di Stato, sostituibile da "tre anni di esperienza"; per altro verso, il pregiudizio che le deriverebbe dal fatto che gli Agrotecnici e Agrotecnici Laureati ed i Dottori Veterinari, per la natura del loro profilo professionale, di norma non sono normalmente titolari di un rapporto di lavoro dipendente.

Anche tale censura è infondata.

Infatti, innanzitutto, l'equiparazione qui contestata è operata direttamente dal D.M. 3 febbraio 2016 (non impugnato), di cui il bando costituisce applicazione, che all'art. 4 prevede espressamente che:

"1. Sono considerati in possesso di qualifiche adeguate ai fini dello svolgimento dell'attività di consulenza di cui al presente decreto gli iscritti agli ordini e ai collegi professionali per i rispettivi ambiti di consulenza.

2. Fatte salve le materie per le quali la legge prevede una competenza esclusiva riservata alle categorie professionali di cui al comma 1, sono altresì considerati in possesso di qualifiche adeguate ai fini dello svolgimento dell'attività di consulenza, i soggetti in possesso del titolo di studio richiesto per l'iscrizione agli ordini o ai collegi professionali, o adeguato all'ambito di consulenza, non iscritti ai relativi albi, che abbiano uno dei seguenti requisiti: a) documentata esperienza lavorativa di almeno 3 anni nel campo dell'assistenza tecnica o della consulenza nei rispettivi ambiti di consulenza e dispongano della relativa attestazione dell'organismo di consulenza; b) un attestato di frequenza/con profitto, per i rispettivi ambiti di consulenza, al termine di una formazione di base che rispetti i criteri minimi di cui al successivo comma 3.

3. Le attività di formazione di base devono rispettare i seguenti criteri minimi: a) essere svolte da organismi pubblici, enti riconosciuti o da Enti di formazione accreditati, a livello regionale, nazionale o europeo; b) avere una durata non inferiore a 24 ore nel relativo ambito di consulenza; c) prevedere al termine del percorso formativo una verifica finale con il rilascio di un attestato di frequenza con profitto.”.

2.2. Inoltre, quanto alla contestata parametrizzazione dei punteggi in base alla composizione dell'organismo di consulenza, si osserva che quest'ultima non sembra comportare un pregiudizio diretto ed evidente per i liberi professionisti (non titolari di lavoro dipendente), in quanto il coefficiente 1) è riconosciuto a tutti i titolari dell'organismo di consulenza e quindi anche ai liberi professionisti che, proprio in ragione della tipologia di lavoro autonomo che svolgono, rivestono normalmente la veste di titolari dell'attività libero professionale svolta.

Come condivisibilmente osservato dalla difesa regionale, peraltro, i liberi professionisti possono partecipare al bando in esame sia singolarmente che in forma associata ovvero aggregandosi con altri professionisti (v. paragrafo 2.1. Bando). In caso di associazioni (anche temporanee) a tutti i professionisti associati sarebbe applicabile il coefficiente 1.

In ogni caso si osserva, ulteriormente, che la griglia dei coefficienti è finalizzata a premiare (incentivandone la formazione) gli organismi di consulenza maggiormente strutturati, ritenuti, nell'apprezzamento discrezionale riservato alla Pubblica Amministrazione, più idonei ad assicurare un servizio qualificato e specializzato.

Il meccanismo di priorità individuato dal bando ha anche il fine di favorire la stabilità dei rapporti di lavoro all'interno di tali organismi di consulenza.

Con la conseguenza che non appare irragionevole la penalizzazione della disponibilità di consulenti non legati all'organismo da uno stabile rapporto di lavoro.

Per questa parte, dunque, i criteri di cui al bando impugnato risultano frutto di scelte ampiamente discrezionali operate dall'Amministrazione, che, se pure opinabili, non sembrano presentare aspetti evidenti d'illogicità e d'irragionevolezza, con la conseguenza che non è consentito a questo Tribunale sostituire tali determinazioni con altre conseguenti ad una diversa ponderazione degli interessi coinvolti.

3. Diversamente è a dirsi con riferimento alla previsione, di cui al medesimo paragrafo 5.1. del bando, che attribuisce 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".

In questo caso, infatti, come correttamente lamentato dalle associazioni ricorrenti, non si ravvede alcuna logica giustificazione di tale misura premiale, volta a favorire la presenza di agricoltori, singoli o associati, negli organismi di consulenza, senza che tale elemento possa comportare alcuna positiva incidenza sulla qualità del servizio professionale offerto.

Solo per tale parte il ricorso è dunque fondato e deve essere accolto con l'annullamento parziale del bando impugnato.

4. La soccombenza reciproca delle parti giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il bando impugnato nella parte in cui, al paragrafo 5.1., attribuisce 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;

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE

Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO