



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 Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 391 del 2012, proposto da:
Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di
Oristano, Cagliari, Carbonia/Iglesias, Medio Campidano;
Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Sassari,
Nuoro, Olbia/Tempio, Ogliastra,
entrambi rappresentati e difesi dagli avv. Marco Prosperetti, Domenico Tomassetti
e Marco Scano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Marco Scano in
Cagliari, via Sanna Randaccio n. 36;

contro

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del suo Presidente, rappresentata
e difesa dagli avv. Alessandra Putzu e Alessandra Camba, con domicilio eletto
presso l'Ufficio Legale della Regione, in Cagliari, viale Trento n. 69;
Ministero della Giustizia, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata
in Cagliari, via Dante n. 23;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Sardegna, rappresentato e difeso dall'avv. Gabriella Cannas, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Gabriella Pirisi in Cagliari, via Alghero n. 54;

per l'annullamento

- della determinazione n. 2515/83 del 15.2.2012, emessa dalla Regione Autonoma della Sardegna, per l'ammissione dei soggetti detentori di superfici forestali ai finanziamenti pubblici relativi alla Misura 226 "Ricostituzione del potenziale forestale- Interventi preventivi" del Piano Sviluppo Rurale 2007-2013, nella parte in cui esclude gli Agrotecnici e gli Agrotecnici laureati dal novero dei professionisti abilitati a compilare, in assistenza dei soggetti interessati, la domanda di contributo ed alla sottoscrizione dei progetti di intervento;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, in particolare, il Decreto dell'Assessore all'Agricoltura e Riforma Agro Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna, n. 195/DECA/10 del 14.02.2012;

- del provvedimento amministrativo, di estremi ignoti, con il quale l'Amministrazione resistente, ha disposto, in data 29.03.2012, l'esclusione di cui sopra;

e, ove ritenuto necessario:

- del Decreto dell'Assessore all'Agricoltura e Riforma Agro Pastorale della Regione Autonoma della Sardegna n. 620/DECA/37 del 26.04.2012;

- della Determinazione del Direttore Generale dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Autonoma della Sardegna n. 2493-82 del 15.02.2012;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sardegna, del Ministero della Giustizia e del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 ottobre 2012 il dott. Giorgio Manca e uditi l'avv. Marco Scano per i ricorrenti; gli avv.ti Alessandra Camba e Alessandra Putzu per la Regione; l'avv.to dello Stato Giandomenico Tenaglia per i Ministeri resistenti e l'avv. Gabriella Cannas per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso avviato alla notifica il 23 maggio 2012 e depositato l'11 giugno 2012, i Collegi Interprovinciali degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, di cui in epigrafe, chiedono l'annullamento della "Nota esplicativa" del bando per l'ammissione ai finanziamenti di cui al P.S.R. (Programma di Sviluppo Rurale) 2007-2013 – Asse 2 – Misura 226 dedicata alla "Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi", nella parte in cui detta Nota individua quali «liberi professionisti che possono essere abilitati alla compilazione telematica delle domande di aiuto e di pagamento per la Misura 226» solo gli iscritti all'Ordine Dottori Agronomi e Forestali e all'Ordine degli Ingegneri; ed esclude, conseguentemente, le categorie professionali rappresentate dai Collegi ricorrenti.
2. A sostegno della domanda di annullamento, i ricorrenti deducono articolate censure.
3. Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, chiedendo, in via preliminare e di rito, che il ricorso sia dichiarato inammissibile per la mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati. Nel merito, conclude per il rigetto.

Si sono costituite anche le amministrazioni statali (Ministero della Giustizia e Ministero delle Politiche Agricole), eccependo il difetto di legittimazione passiva, considerata la estraneità delle stesse alla vicenda procedimentale oggetto del ricorso.

4. Si è costituita *ad opponendum*, la Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Sardegna, con , con atto di intervento avviato alla notifica il 30 giugno 2012 e depositato nello stesso giorno, chiedendo che il ricorso sia respinto; e, in via preliminare, l'inammissibilità per la mancata notifica alla stessa interveniente, in quanto controinteressata.

5. Con ordinanza cautelare del 4 luglio 2012, n. 215, questa Sezione ha respinto la domanda cautelare proposta dai ricorrenti. La statuizione è stata confermata in appello dal Consiglio di Stato con ordinanza sez. III, 1 settembre 2012, n. 3572.

6. All'udienza pubblica del 31 ottobre 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Occorre, in primo luogo, esaminare la questione della corretta instaurazione del contraddittorio, da parte dei ricorrenti, il cui atto introduttivo non risulta notificato ad alcun controinteressato.

7.1. L'eccezione deve essere respinta, sulla base del pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui a fronte dell'impugnazione del bando (di concorso, di gara o che comunque dia avvio ad una procedura selettiva di evidenza pubblica, come nel caso di specie) non sono individuabili soggetti che ricavano un beneficio diretto ed immediato come tali qualificabili come controinteressati.

7.2. Giova rilevare, inoltre, che dall'esame del contenuto del bando impugnato e della nota esplicativa non emerge alcuna indicazione testuale che consenta di individuare i controinteressati; mentre l'art. 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, richiede che il controinteressato cui notificare il ricorso a pena di inammissibilità sia «*individuato nell'atto stesso*»; con il che, la norma codicistica ha significativamente modificato il parametro per l'individuazione del

controinteressato, contemplato in precedenza dall'art. 21 della legge n. 1034/1971 (il quale aveva riguardo «*ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce*», con una formula che - richiamando il criterio dell'efficacia dell'atto impugnato - autorizzava l'identificazione del controinteressato anche al di fuori dello stretto tenore testuale del provvedimento: cfr. in tal senso, per tutte, Cons. St., V, 20 ottobre 2010, n. 7574, secondo cui «*ai sensi dell'art. 21, l. 6 dicembre 1971 n. 1034 ...il ricorso deve essere ad essi notificato qualora risultino espressamente indicati nell'atto impugnato o, comunque, siano facilmente individuabili dalla lettura dello stesso*»).

7.3. Sempre in via preliminare, occorre disporre l'estromissione dal giudizio delle amministrazioni statali (Ministero della Giustizia e Ministero delle Politiche Agricole), stante il loro difetto di legittimazione passiva, conseguente alla totale estraneità delle stesse alla vicenda procedimentale oggetto del ricorso.

8. Nel merito, i ricorrenti deducono una serie articolata di censure.

8.1. In primo luogo, sostengono che gli interventi oggetto delle misure di cui al bando impugnato, riguardano opere di modesta e non complessa attività di progettazione di interventi boschivi, finalizzati alla prevenzione degli incendi e del dissesto dei boschi, per i quali sussiste la competenza professionale anche degli agrotecnici (e agrotecnici laureati), in base alla disciplina dell'attività professionale di cui alla legge 6 giugno 1986, n. 251 (*Istituzione dell'albo professionale degli agrotecnici*), modificata dalla legge 5 marzo 1991, n. 91. In particolare, si deduce la violazione dell'art. 11, comma 1, lett. c), di detta legge, il quale dispone che l'iscrizione all'albo degli agrotecnici «*consente ... l'assistenza tecnico-economica agli organismi cooperativi ed alle piccole e medie aziende compresa la progettazione e direzione di piani [culturali] aziendali ed interaziendali, anche ai fini della concessione dei mutui fondiari, nonché le opere di trasformazione e miglioramento fondiario*».

8.2. Dal che discendono ulteriori profili di illegittimità:

- difetto di motivazione, per l'assenza di argomentazioni che giustificano l'attribuzione esclusiva delle competenze professionali in esame alle sole categorie dei dottori agronomi, forestali e agli ingegneri;

- effetto distorsivo della concorrenza, anche sotto il profilo della violazione della disciplina del Trattato U.E. che garantisce ad ogni lavoratore la più ampia libertà di offrire lavoro in regime di concorrenza.

8.3. In secondo luogo, i ricorrenti deducono che la scelta effettuata dall'amministrazione con la "*nota esplicativa*", di limitare ai Centri Autorizzati di Assistenza Agricola e ai dottori agronomi la presentazione delle domande, risulta in contrasto con il bando, che tale limitazione non consente.

8.4. Un profilo di irragionevolezza e illogicità di tale scelta, e quindi di eccesso di potere, viene ravvisato nella circostanza che all'interno dei C.A.A. (Centri Autorizzati di Assistenza Agricola) possono operare anche agrotecnici; che invece non potrebbero, in qualità di liberi professionisti, presentare le domande di cui al bando impugnato.

8.5. I ricorrenti si lamentano, altresì, della contraddittorietà dell'azione amministrativa della Regione, la quale ha, dapprima, escluso gli agrotecnici dai soggetti ammessi, poi ha ritenuto di ammetterli, infine li ha nuovamente estromessi dall'ambito dei professionisti abilitati a presentare le domande di finanziamento.

8.6. Vicenda procedimentale che, ad avviso dei ricorrenti, si presenta viziata anche per la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7 della legge n. 241 del 1990) che ha portato all'ultima modifica lesiva, di cui alla nota esplicativa impugnata.

9. Le censure sopra esposte possono essere unitariamente esaminate, muovendo dagli aspetti sostanziali incentrati sulla violazione della disciplina dell'attività professionale degli agrotecnici.

9.1. Detta violazione non sussiste.

Occorre sinteticamente richiamare il contenuto del bando impugnato, il quale con riguardo alla *“Misura 226 – Ricostituzione del potenziale forestale e interventi preventivi”* distingue due ambiti di intervento: nel primo (*“Azione 226.1: Interventi di gestione selvicolturale finalizzati alla prevenzione degli incendi”*) sono comprese *«tutte le attività che rientrano nella nozione di selvicoltura preventiva in funzione antincendio attraverso tagli intercalari e diradamenti, associati ad operazioni accessorie tese a creare interruzioni nella struttura della vegetazione forestale ... con particolare attenzione alle aree boschive adiacenti alle infrastrutture viarie»*; nel secondo (*“Azione 226.4: Microinterventi idraulico forestali a carattere sistematorio per la prevenzione e il recupero dei contesti con propensione all'erosione e al dissesto”*) in particolare *«piccoli interventi ... per il controllo di fenomeni di dissesto... (secondo) la gamma di tipologie dell'ingegneria naturalistica ... saranno ammissibili microinterventi di fascinate, palizzate e palificate per il consolidamento localizzato di versante laddove ne risulti la necessità in dipendenza delle particolari condizioni di pendenza, denudamento dei suoli ed evidenza di processi di dissesto in atto ... piccole opere di canalizzazione e regimazione delle acque meteoriche per l'allontanamento graduale e controllato del deflusso superficiale»*.

9.2. Nessuna delle tipologie di intervento, appena richiamate, trova riscontro nelle norme di cui alla legge 6 giugno 1986, n. 251 (*Istituzione dell'albo professionale degli agrotecnici*), come modificata dalla legge 5 marzo 1991, n. 91. L'art. 11 della legge professionale è, in realtà, incentrato sulla riserva agli agrotecnici di compiti riferibili alla sfera aziendalistica, ovvero alla *«direzione, ... amministrazione ... gestione di aziende agrarie e zootecniche e di aziende di lavorazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agrari e zootecnici»* [così, testualmente, la lettera b) del comma 1; ma analoghe indicazioni sono ricavabili dalla lettura dell'intero art. 11 cit.]. Come ha osservato la Corte Costituzionale, nella sentenza 26 ottobre 2000 n. 441, *«la preparazione dell'agrotecnico, secondo il bagaglio formativo che si desume dal previsto curriculum scolastico (...), e (...) dal programma di base per l'esame di Stato di abilitazione professionale (...), è*

rivolta, prevalentemente, agli aspetti economici e gestionali dell'azienda agraria». E ciò risalta in misura maggiore ove si tenga conto «al fine di intendere le ragioni della differenza di disciplina ... (delle) peculiari connotazioni della preparazione dei periti agrari, che si fonda (...) su insegnamenti comprendenti, oltre all'estimo rurale, anche materie come la topografia, a quest'ultima correlandosi, altresì, il disegno tecnico, quale strumento necessario della rappresentazione grafica, tramite mappe planimetriche, della proprietà, secondo il criterio geometrico cui è informato il catasto».

9.3. Sulla scorta di tali osservazioni, pienamente condivisa dal Collegio, si deve conseguente concludere che le competenze degli agrotecnici non comprendono nè la redazione di progetti di ingegneria naturalistica (di cui ad una delle tipologie di intervento del bando impugnato); né la predisposizione o elaborazione di interventi che presuppongano la specifica professionalità formatasi nell'ambito della scienza agraria, dell'agronomia, dell'estimo rurale.

Ciò emerge anche dal raffronto con la disciplina dell'attività professionale dei dottori agronomi (compresi dalla “nota esplicativa” tra i soggetti abilitati a presentare le domande e i progetti, come riferito in fatto), secondo la quale «sono di competenza dei dottori agronomi e dei dottori forestali le attività volte a valorizzare e gestire i processi produttivi agricoli, zootecnici e forestali, a tutelare l'ambiente e, in generale, le attività riguardanti il mondo rurale» (cfr. art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 1976, n. 3 “Ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale”, come sostituito dall'art. 2, l. 10 febbraio 1992, n. 152; e, più in dettaglio, le previsioni di cui alle lettere *b*, *c* e *d*, del cit. comma 1).

10. Dai rilievi sopra esposti discende l'infondatezza del vizio di difetto di motivazione, considerato che il disposto della nota esplicativa impugnata trova la sua adeguata giustificazione nel quadro normativo sinteticamente descritto (rispetto al quale, peraltro, non sono configurabili poteri discrezionali

dell'amministrazione, il cui esercizio - in tesi - avrebbe richiesto una più pregnante motivazione delle scelte operate).

11. Dalla ricostruzione sopra accolta, deriva, ancora, l'infondatezza del rilievo secondo cui la Regione Sardegna avrebbe invaso competenze legislative riservate allo Stato. Come si è visto, la clausola del bando è del tutto conforme alla disciplina normativa statale della professione di agrotecnico.

12. Né può essere accolta la censura con la quale si lamenta la lesione del diritto al lavoro, sia nella prospettazione fondata sull'ordinamento europeo, sia in quella costituzionale. Sul punto appare decisivo il richiamo alla citata pronuncia della Corte Costituzionale (n. 441 del 2000), secondo cui *«la garanzia del diritto al lavoro non comporta una generale ed indistinta libertà di svolgere qualsiasi attività professionale, spettando pur sempre al legislatore di fissare condizioni e limiti in vista della tutela di altri interessi parimenti meritevoli di considerazione e, più in particolare, di valutare, nell'interesse della collettività e dei committenti, come per l'appunto nella specie, i requisiti di adeguata preparazione occorrenti per l'esercizio dell'attività professionale medesima»* (punto 4 del *«considerato in diritto»*).

13. Stessa sorte subisce anche il motivo con cui si deduce il contrasto (in punto di individuazione dei soggetti idonei alla predisposizione o redazione delle domande e dei progetti finanziabili) tra previsione del bando e contenuto della nota esplicativa impugnata.

La questione è, in effetti, irrilevante (più che infondata), ove si osservi che la norma del bando (cfr. punto 11.7 *“Presentazione dei progetti”*) imponeva che il progetto fosse *«redatto da un tecnico libero professionista allo scopo abilitato ed iscritto al rispettivo Ordine professionale»*. Formulazione che non avrebbe comunque precluso (anzi, avrebbe imposto) all'amministrazione procedente, in sede di verifica di ammissibilità dei progetti, di escludere quelli approntati dagli agrotecnici; e ciò sulla base di quanto sopra statuito, in ordine alla mancanza di abilitazione professionale

degli agrotecnici per l'attività di cui trattasi. La nota esplicativa si è limitata, pertanto, a rendere esplicita una condizione già espressa, *in nuce*, dal bando.

14. I ricorrenti Collegi denunciano, ulteriormente, l'eccesso di potere per contraddittorietà e disparità di trattamento con riguardo alla prevista idoneità dei C.A.A. (Centri Autorizzati di Assistenza Agricola) ai fini della presentazione delle domande di aiuto.

Tuttavia, deve essere condivisa sul punto la replica dell'amministrazione regionale, osservando come il ruolo dei CAA – come emerge dalla congiunta lettura dei punti 11.3.1 (*Fase on line*) e 11.7 (*Presentazione progetti*) – era limitato alla sola presentazione delle domande per via telematica; non alla redazione del progetto.

15. Infine, deve essere rigettata anche la doglianza concernente la mancata comunicazione di avvio del procedimento, in occasione della adozione della nota esplicativa, in conformità al consolidato orientamento secondo cui le norme in materia di partecipazione non si applicano (cfr. art. 13 della legge n. 241 del 1990) ai procedimenti che hanno per oggetto atti amministrativi generali, quali i bandi di concorso o di gara.

16. Il ricorso, in conclusione, deve essere integralmente rigettato.

17. Le spese giudiziali possono essere integralmente compensate tra le parti in ragione della peculiarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio del Ministero della Giustizia e del Ministero delle Politiche Agricole, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Giorgio Manca, Primo Referendario, Estensore

Gianluca Rovelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/01/2013

IL SEGRETARIO

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