



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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 46 del 2021, proposto da:

Gal Marghine, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio e Stefano Porcu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Autonoma della Sardegna, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Parisi e Massimo Cambule, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

- Autorità di Gestione PSR 2014/2020-Direzione Generale Assessorato Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale Regione Sardegna, non costituita in giudizio;
- Argea Sardegna - Agenzia Regionale per il Sostegno all'Agricoltura, non costituita in giudizio;

per l'annullamento:

- della determinazione n. 857 protocollo n. 22888 del 4.12.2020 del Direttore del Servizio Sviluppo dei Territori e delle Comunità Rurali dell'Assessorato Regionale

dell'Agricoltura e Riforma agro-pastorale, recante la revoca dell'ammissione a finanziamento del GAL Marghine a valere sulla sottomisura 19.2 (Sostegno alle strategie di sviluppo rurale) del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2016;

- di tutti gli ulteriori atti connessi e presupposti, ivi ricomprese: - la nota 3.11.2020 protocollo n. 20742 del medesimo Servizio; - la Determinazione 2.11.2020 n. 709 protocollo n. 20690 del medesimo Servizio; - la nota 19.10.2020 prot. n. 19919 del medesimo Servizio; - la nota 16.07.2020 prot. n. 14237 del medesimo Servizio; - la nota 21.09.2020 prot. n. 18174 dell'Autorità di Gestione dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura e Riforma agro-pastorale; - la nota 5.06.2020 prot. n. 10474 della medesima Autorità di Gestione.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2021 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con determinazione 26 aprile 2016, n. 5906-152, il Servizio Sviluppo dei Territori e delle Comunità rurali dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma agro-pastorale della Regione Sardegna (da qui in poi soltanto "Servizio regionale") ha definitivamente approvato il Bando per la selezione dei Gruppi di Azione Locale (cc.dd. G.A.L.) e delle relative strategie di sviluppo partecipativo locale rientranti nel Programma di Sviluppo Rurale per la Sardegna 2014-2020 Misura 19 "*Sostegno allo sviluppo locale LEADER (sviluppo locale di tipo partecipativo CLLD)*".

L'odierno ricorrente GAL Marghine, fondazione di partecipazione in regime privatistico, è stato inserito tra gli ammessi a contributo, alla nona posizione della

graduatoria definitiva approvata con determinazione dirigenziale 12 febbraio 2018, n. 1953-48, con la quale è stata, altresì, assegnata a ciascun GAL ammesso la somma di euro 3.000.000 in via provvisoria e per le prime attività di promozione, rinviando a una fase successiva l'erogazione del finanziamento complessivo per euro 64.000.000.

Con determinazione del 3 maggio 2018 il Servizio regionale ha attestato il possesso da parte, tra gli altri, del GAL Marghine dei requisiti di ammissibilità al contributo, compresa l'assenza di situazioni di conflitto di interessi (art. 3 del Regolamento interno: cfr. doc. 10 di parte ricorrente) e il possesso di idonea struttura tecnico-organizzativa composta da direttore, responsabile amministrativo-finanziario e animatore, assunti mediante apposite selezioni pubbliche.

Il GAL Marghine ha dato avvio alle procedure di attuazione degli interventi finanziati con la somma di cui sopra, secondo quanto previsto dalla determinazione dirigenziale della Regione Sardegna 27 giugno 2018, n. 10297-332 (doc. 11 di parte ricorrente) e dal Manuale regionale delle procedure (doc. 12 di parte ricorrente), approvando, con determinazione del proprio Direttore (doc. 13 di parte ricorrente), gli schemi dei bandi nn. 19.2.16.2.1.1.2 (*“Ricerca parametri di qualità”*), 19.2.4.1.1.1.3 (*“Investimenti aziende pastorali”*), 19.2.16.9.2.1.1 (*“Educazione alimentare”*), 19.2.4.2.1.1.4 (*“Investimenti aziende di trasformazione”*), 19.2.16.9.2.2.2 (*“Inserimenti lavorativi e inclusione”*).

Dopo la definitiva approvazione regionale, sui primi tre di tali bandi è stata avviata la selezione dei destinatari del contributo, nonché svolte le procedure, approvate le graduatorie e adottate le determinazioni direttoriali di concessione (doc. 14 di parte ricorrente), poi trasmesse alla Regione e caricate sulla piattaforma informatica SIAN di AGEA.

Tuttavia all'esito delle fasi descritte il Servizio regionale ha rilevato l'esistenza di situazioni di conflitto di interessi in capo agli organi del GAL Marghine, nei termini di seguito specificati.

In relazione al bando 19.2.16.2.1.1.2, relativo alla *“Ricerca dei parametri di*

qualità dei prodotti zootecnici”, che vedeva quale unico partecipante e vincitore un raggruppamento, formato dall’Università degli Studi di Cagliari e da AGRIS, sulla base di un progetto di ricerca implicante la partecipazione di ventisette aziende agricole locali che avrebbero messo a disposizione il bestiame su sarebbero stati eseguiti i test di ricerca, il Servizio regionale, con nota del 13 dicembre 2018, ha chiesto chiarimenti sul fatto che una delle ventisette aziende partecipanti risultava intestata al presidente e a un consigliere di amministrazione del GAL Marghine; a ciò ha fatto seguito la nota in data 19 dicembre 2018 del Direttore del GAL, che ha evidenziato di avere curato personalmente la fase di selezione dei beneficiari, senza alcun coinvolgimento degli altri organi e sotto il controllo del Servizio regionale stesso e di Argea, i quali non avevano mosso contestazioni; non avendo ricevuto ulteriori comunicazioni, con determinazione direttoriale 19 aprile 2019 il GAL Marghine ha approvato definitivamente la graduatoria, trasmettendola alle amministrazioni resistenti.

Analoghi chiarimenti sono stati richiesti dal Servizio regionale sul bando 19.2.4.1.1.1.3, in relazione al fatto che alla procedura selettiva aveva partecipato un componente del consiglio di amministrazione, risultato poi tra i beneficiari del contributo, e a ciò ha dato riscontro, con nota 14 dicembre 2020, il Direttore del GAL Marghine, precisando che, anche in questo caso, il Consiglio di Amministrazione non aveva influito sull’istruttoria e sull’esito finale della selezione.

Non di meno con determinazione 2 novembre 2020, n. 709, il Servizio regionale ha avviato il procedimento di revoca dell’intera misura 19.2 proprio in relazione alle situazioni di conflitto di interessi che inficerebbero le due sopra citate procedure.

Pur a seguito delle controdeduzioni, il Servizio regionale, con determinazione 4 dicembre 2020, n. 857, ha revocato l’intera sottomisura 19.2 per violazione della disciplina sul conflitto di interessi con riferimento ai due bandi sopra descritti, precisando che *“l’Autorità di Gestione del PSR 2014-2020 procederà*

all'individuazione del soggetto competente agli adempimenti relativi alle domande di sostegno per le quali il GAL Marghine, alla data di trasmissione della presente determinazione, ha adottato il provvedimento di concessione, al fine di salvaguardare gli interessi finanziari dei beneficiari per i quali non sussistano profili di conflitto di interesse”.

Con il ricorso ora in esame il GAL Marghine ha chiesto l'annullamento di tale provvedimento di revoca e dei relativi atti presupposti, sulla base di censure che saranno esaminate nella parte in diritto.

Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza di questa Sezione 25 febbraio 2021, n. 47, l'istanza cautelare proposta in ricorso è stata accolta in relazione ai bandi nn. 19.2.16.2.1.1.2, 19.2.4.2.1.1.4, 19.2.16.9.2.1.1, 19.2.16.9.2.2.2, 19.2.16.9.2.2.1 e respinta in relazione al Bando n. 19.2.4.1.1.1.3, sulla scorta della seguente motivazione: “- *in relazione alla procedura di erogazione indetta con il Bando n. 19.2.4.1.1.1.3 “Investimenti per aziende pastorali”, è possibile evincere dagli atti del procedimento la ragione che, quanto meno in astratto, potrebbe giustificare il provvedimento di ritiro, il fatto, cioè, che tra i beneficiari del contributo pubblico figura uno dei componenti del Consiglio di Amministrazione dello stesso GAL erogante, il che potrebbe effettivamente configurare il paventato conflitto di interessi, per cui non sussistono, allo stato i presupposti dell'invocata misura cautelare, salvi gli ulteriori approfondimenti che saranno svolti nella fase di merito; - in relazione alle altre procedure di erogazione, invece, non emerge con chiarezza dagli atti procedurali la ragione giustificativa dell'impugnato provvedimento di ritiro, considerato che: - quanto alla procedura indetta con Bando n. 19.2.16.2.1.1.2 “Ricerca dei parametri di qualità dei prodotti zootecnici”, cui avevano effettivamente partecipato, tra gli altri, il presidente e un componente del consiglio di amministrazione del GAL Marghine, non risulta, però, essere stato erogato (e nemmeno che ciò fosse previsto) in favore dei “vincitori”*

alcun contributo pubblico, essendosi costoro semplicemente impegnati a mettere a disposizione del bestiame di proprietà per lo svolgimento di test veterinari; - quanto alle misure indette con tutti gli altri bandi, non pare aver beneficiato dei relativi contributi pubblici alcun soggetto riconducibile alla struttura del GAL erogante. Ritenuto che, alla luce di quanto sopra evidenziato, la decisione regionale di coinvolgere nell'intervento di ritiro in autotutela tutte le procedure di erogazione, alcune delle quali, peraltro, addirittura già concluse, non trovi adeguata giustificazione motivazionale e procedimentale, con la conseguente configurabilità dei dedotti vizi di difetto di motivazione e istruttoria, violazione del principio di proporzionalità e lesione dell'affidamento. Ritenuto, pertanto, di accogliere la domanda cautelare nei limiti sopra descritti, contestualmente fissando per la discussione della causa nel merito l'udienza pubblica del 26 maggio 2021".

Con successive memorie ciascuna delle parti ha ulteriormente argomentato le proprie tesi difensive.

Alla camera di consiglio del 26 maggio 2021 la causa è stata definitivamente trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente si dà atto che all'udienza del 26 maggio 2021 il ricorrente ha rinunciato al primo motivo di ricorso, avente a oggetto i vizi di carenza di potere e incompetenza del Servizio regionale, sui quali, peraltro, aveva efficacemente controdedotto la difesa regionale.

Con il secondo motivo e il terzo motivo, strettamente connessi, parte ricorrente evidenzia che tutte le procedure oggetto dell'impugnato provvedimento di revoca - dall'approvazione del bando sino all'erogazione del contributo- sono state istruite e decise dal solo Direttore del GAL, organo amministrativo assunto per concorso, senza alcuna partecipazione del Presidente e del Consiglio di Amministrazione, il che escluderebbe la rilevanza di eventuali situazioni di conflitto di

interesse astrattamente riferibili ai soggetti che incarnano tali organi; a conferma di tale assunto il GAL deduce, altresì, la violazione del Bando regionale di selezione, approvato con determinazione dirigenziale 26 aprile 2016, n. 5906-152, nonché il travisamento dei presupposti, evidenziando come il punto 8.1, n. 6) dello stesso Bando regionale prevedesse che *“il partenariato si doti (o introduca nel caso di GAL preesistente) di un Regolamento interno che descriva i meccanismi previsti per rispettare le norme in materia di conflitti di interesse e trasparenza nella gestione dei fondi”* e come il GAL Marghine si fosse dotato di un Regolamento disciplinante la materia del conflitto di interessi positivamente valutato dal Servizio regionale e puntualmente rispettato, evitando la partecipazione alle procedure dei soggetti in situazioni di conflitto.

Tali censure meritano condivisione, nei termini di seguito esposti.

È opportuno partire dall'analisi della disciplina sul conflitto di interessi dettata dal Regolamento del GAL Marghine (doc. 10), che all'art. 3 così recita: *“3. Modalità di rispetto della normativa sul conflitto di interessi. Il presente regolamento contiene le disposizioni volte a garantire la gestione di eventuali conflitti d'interesse che dovessero sorgere nelle diverse fasi riguardanti la programmazione e l'attuazione del PdA 2014 – 2020 del GAL Marghine, nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale vigenti, al fine di: - garantire che i presentatori di un progetto non abbiano la possibilità di influenzare la decisione di selezione dei progetti; - dotarsi di uno strumento di tutela efficace per evitare situazioni di conflitto di interesse nel processo decisionale relativo alla selezione dei progetti; - garantire la trasparenza del processo decisionale attraverso la tracciabilità delle potenziali situazioni di conflitto di interesse. 3.1 Fasi procedurali. Le fasi procedurali individuate nell'ambito del procedimento amministrativo relativo alla selezione ed alla successiva attività istruttoria per la liquidazione dei contributi in cui si ritiene sia possibile l'insorgere di situazioni di conflitto d'interesse sono le seguenti: a) definizione dei bandi (punteggi da assegnare ai diversi criteri di selezione dei progetti a bando, massimale di contribuzione, ecc.); b) approvazione*

graduatoria delle domande di aiuto. Le fasi relative alla revisione, al controllo in loco e al controllo ex post dei progetti, essendo di competenza dell'Organismo Pagatore, non vengono identificate quali "fasi a rischio" per il GAL.

3.2 Situazioni di potenziale conflitto di interesse. Le situazioni di potenziale conflitto di interesse sono le seguenti: a) titolarità/rappresentanza legale di ditte, imprese, aziende agricole i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento delle attività del GAL nell'attuazione della strategia di sviluppo locale; b) compartecipazioni finanziarie e/o patrimoniali in ditte, imprese e aziende agricole da parte di chi opera nel GAL che possano porlo in situazione di conflitto di interessi con la funzione svolta per conto del GAL nell'attuazione della strategia di sviluppo locale; c) prestazioni di attività professionale per conto di associazioni, singoli cittadini, ditte, imprese e aziende agricole di chi opera nel GAL che possano porlo in situazione di conflitto di interessi con la funzione svolta per conto del GAL nell'attuazione della strategia di sviluppo locale; d) adesione ad associazioni ed organizzazioni, anche a carattere non riservato, i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento dell'attività svolta nel GAL nell'attuazione della strategia di sviluppo locale, ad esclusione di partiti politici o di sindacati; e) partecipazione all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri ovvero di parenti e affini entro il secondo grado, o di conviventi.

3.3. I soggetti interessati. Le situazioni di potenziale conflitto possono riguardare tutti i soggetti che operano all'interno del GAL e vengono così identificati: a) componenti del Consiglio di Amministrazione compreso il Presidente; b) il personale impegnato nelle attività di funzionamento del GAL ed i consulenti esterni; c) i membri delle Commissioni tecniche / istruttorie.

3.3.a) - Componenti il Consiglio di Amministrazione (approvazione/bandi/assegnazione incarichi). I componenti il Consiglio di Amministrazione aventi un interesse diretto in un determinato progetto, non possono partecipare alla discussione e alle decisioni in merito al progetto stesso in conformità anche di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di conflitto d'interesse per

gli amministratori (art. 1394,2373 e 2391 del Codice Civile). In tal caso i componenti interessati sono obbligati a segnalare tempestivamente la situazione di conflitto di interesse e ad abbandonare la seduta. Il verbale del Consiglio di Amministrazione deve riportare l'uscita dei componenti ed i motivi.

3.3.b) - Personale e consulenti esterni. Il personale del GAL, con particolare riferimento al Direttore, non può essere parte della struttura Tecnica di altro GAL. Il personale interno, il personale dei soggetti soci del GAL, che a qualsiasi titolo, opera a supporto del GAL nell'ambito dell'attuazione del PdA, indipendentemente dalla tipologia di contratto, non deve svolgere attività economiche che lo pongano in conflitto di interesse, in particolare per quanto riguarda i rapporti con i richiedenti e i beneficiari. In analogia a quanto previsto dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, approvato con D.P.R. n. 62 del 13.04.2013, pubblicato sulla G.U. del 04/06/2013, è necessario pertanto che il dipendente mantenga una posizione di indipendenza al fine di evitare di prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi. Qualora si verifichi concretamente il caso in cui il personale sia chiamato a prendere decisioni che coinvolgano interessi propri, di parenti o affini fino al secondo grado o di conviventi, ovvero che si manifesti una potenziale situazione di conflitto di interessi è necessario che questi si astenga dalle attività di cui è stato incaricato, rappresentando tempestivamente la situazione al Presidente e al Direttore del GAL, il quale provvederà ad incaricare un altro dipendente. Gli eventuali consulenti esterni, al pari dei dipendenti, non devono svolgere altre attività economiche che li pongano in conflitto di interessi nelle diverse attività connesse alla presentazione e/o alla gestione della domanda di finanziamento, e qualora si identifichi una situazione di conflitto d'interesse, sono anch'essi obbligati a comunicarlo prontamente al Presidente e al Direttore del GAL astenendosi dalle attività di cui sono stati incaricati. Qualora si verifichino tali condizioni il GAL interromperà ogni rapporto lavorativo con i soggetti che si sono posti in conflitto di interessi.

3.3. c) - Membri delle

Commissioni tecniche / istruttorie. Per i componenti delle Commissioni Tecniche / Istruttorie, valgono gli stessi impegni e gli stessi obblighi previsti dai precedenti punti 3.3.a) e 3.3.b). 3.4 Attestazione. Tutti i soggetti di cui al precedente punto 3, appena si manifesta una potenziale situazione di conflitto d'interessi, devono presentare al Presidente del GAL o al Direttore del GAL una dichiarazione scritta che spieghi la natura di tale rapporto/interesse, dichiarazione che deve formare parte integrante dell'atto nell'ambito del quale si è evidenziato una potenziale situazione di conflitto d'interesse e che deve essere redatta secondo il modello predisposto dal GAL Marghine. Ogni comunanza di interessi, ivi compresi interessi familiari, affettivi ed economici, deve essere dichiarata. 3.5. Ambiti di applicazione ulteriori. Il presente regolamento si applica, ove compatibile, anche ai progetti a gestione diretta del GAL e a tutte le altre attività connesse all'acquisizione di servizi e forniture in economia. 3.6. Obblighi di comunicazione. Su eventuali conflitti d'interessi il Direttore dovrà presentare apposita relazione con la proposta per il superamento del conflitto, al Consiglio di Amministrazione che si esprimerà in merito. Le situazioni che possano determinare potenziali conflitti di interesse con la funzione svolta per conto del GAL Marghine devono essere comunicate dal personale interessato utilizzando il modello riportato in allegato che deve essere consegnato al Presidente e al Direttore del GAL entro la data stabilita per l'avvio delle attività (firma del contratto o della convenzione) o entro 3 giorni dal riscontro di situazioni di potenziale conflitto di interessi. Il Direttore entro 10 gg. dalla comunicazione, provvederà ad adottare tutte le misure ritenute idonee a prevenire gli eventuali conflitti di interesse”.

Orbene, alla luce di tale disciplina regolamentare, se è vero che, ai sensi del punto 3.3., le situazioni di conflitto di interessi possono astrattamente riguardare anche i componenti del Consiglio di Amministrazione del GAL, il che del resto è ovvio, altrettanto evidente è che la sussistenza di un interesse personale impedisce agli stessi semplicemente di partecipare attivamente alla procedura amministrativa

finalizzata all'erogazione del contributo, come espressamente conferma lo stesso punto 3.3. del Regolamento laddove statuisce che *“I componenti il Consiglio di Amministrazione aventi un interesse diretto in un determinato progetto, non possono partecipare alla discussione e alle decisioni in merito al progetto stesso in conformità anche di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di conflitto d'interesse per gli amministratori (art. 1394,2373 e 2391 del Codice Civile)”*.

Ciò chiarito resta, allora, da verificare se, nel caso ora in esame, il Presidente e il componente del Consiglio di amministrazione interessati (in due delle otto procedure in esame: vedi *supra*) abbiano partecipato alla procedura di gestione ed erogazione dei contributi o, comunque, inciso sullo svolgimento della stessa.

E, al riguardo, il punto di riferimento normativo è rappresentato dall'art. 3.1. del Regolamento, secondo cui *“Le fasi procedurali individuate nell'ambito del procedimento amministrativo relativo alla selezione ed alla successiva attività istruttoria per la liquidazione dei contributi in cui si ritiene sia possibile l'insorgere di situazioni di conflitto d'interesse sono le seguenti: a) definizione dei bandi (punteggi da assegnare ai diversi criteri di selezione dei progetti a bando, massimale di contribuzione, ecc.); b) approvazione graduatoria delle domande di aiuto”*.

Parte ricorrente sostiene che nel caso specifico tale disposizione sia stata rispettata in quanto, a seguito della modifica all'organizzazione interna del GAL definitivamente approvata dall'Assemblea dei Soci del 5 luglio 2019, del 12 novembre 2019 (doc. 41) e del 13 ottobre 2020 (doc. 16), ma già in precedenza concretamente attuata, il Presidente e i componenti del Consiglio di Amministrazione sono stati privati di qualunque competenza in relazione alle procedure di predisposizione e approvazione dei bandi, nonché sulla selezione delle domande e l'erogazione dei contributi, tutte incombenza interamente curate dal Direttore del GAL, come si ricava dalla lettura dell'art. 4 del Regolamento relativo alle competenze degli organi e degli uffici dalla predisposizione dei bandi

all'erogazione dei contributi; difatti è stato unicamente il Direttore del GAL ad approvare concretamente i bandi predisposti dagli uffici (doc. 31, 33, 36 di parte ricorrente) e a curare le conseguenti procedure di selezione, approvandone gli esiti (doc. 39 di parte ricorrente) ed erogando i contributi in favore dei vincitori (doc. 14 di parte ricorrente).

La difesa regionale obietta che, come ha compiutamente illustrato nella memoria difensiva del 12 febbraio 2021, il Presidente e i componenti del Consiglio di Amministrazione del GAL avrebbero, comunque, inciso sulle procedure in questione, esprimendo, in qualità di soci, il loro voto nella seduta dell'Assemblea GAL del 30 ottobre 2017, nella quale fu approvato il c.d. Complemento al Piano di azione (doc. 41 di parte ricorrente), recante i dettagli attuativi del Piano di Azione e con il quale furono stabiliti elementi fondamentali come la dotazione finanziaria, gli indicatori e i target degli interventi, i requisiti di ammissione dei beneficiari, tipologia, entità, modalità e massimali degli aiuti, le spese ammissibili, i criteri e le procedure di selezione delle domande, nel rispetto del quale sono stati, poi, predisposti e approvati i bandi di cui ora si discute.

Tale rilievo difensivo non è condivisibile.

Si osserva, infatti, come il citato Complemento di azione rappresenti sostanzialmente un atto di indirizzo destinato a ispirare la successiva azione amministrativa sotto il profilo degli obiettivi e delle linee programmatiche, senza incidere specificamente sulle relative procedure, come conferma l'analisi testuale del suddetto documento, che ne conferma la natura prevalentemente programmatica e di indirizzo: si vedano, ad esempio, la descrizione dei "*Beneficiari*" (contenuta a pag. 4), definiti quali "*Aggregazioni di almeno 3 soggetti tra aziende agricole e altri soggetti della filiera agricola e alimentare (operatori della trasformazione e commercializzazione) che hanno già formalizzato o prendono l'impegno a formalizzare un accordo tra i partecipanti coinvolti nella realizzazione del progetto di cooperazione*" e la descrizione dei *Requisiti di ammissione* (pag. 5):

“L’aggregazione deve essere costituita da almeno 3 soggetti (aziende agricole, imprese agroalimentari, imprese di trasformazione, logistica, commercializzazione), di cui almeno due aziende agricole, che hanno già formalizzato o prendono l’impegno a formalizzare un accordo tra i partecipanti coinvolti nel progetto di cooperazione. Le aziende agricole che partecipano all’aggregazione devono obbligatoriamente avere sede operativa in uno dei seguenti comuni del Marghine: Birori, Bolotana, Borore, Bortigali, Dualchi, Lei, Macomer, Noragugume Silanus, Sindia. Le imprese agroalimentari, che partecipano all’aggregazione devono obbligatoriamente avere sede operativa in uno dei seguenti comuni del Marghine: Birori Bolotana Borore, Bortigali, Dualchi, Lei, Macomer, Noragugume Silanus, Sindia. Le imprese di trasformazione, logistica e commercializzazione che partecipano all’aggregazione possono avere sede operativa anche fuori dal territorio dei 10 Comuni del Marghine. Deve essere, però evidente, il valore aggiunto che queste apportano alla valorizzazione dei prodotti del paniere. Il soggetto beneficiario deve presentare un progetto di cooperazione che contenga almeno i seguenti elementi: – descrizione della tematica di contesto e dei fabbisogni che intende affrontare; – attività di progetto; – descrizione dei risultati attesi; – lista dei soggetti partecipanti al progetto; – tempistica di realizzazione del progetto”.

Si tratta evidentemente di previsioni generali e/o di tenore sostanzialmente scontato nella parte in cui riflettono il necessario collegamento delle imprese beneficiarie con il territorio di riferimento del GAL.

Non si ravvisano, insomma, delle sostanziali differenze tra il sopra citato Complemento di azione e altre tipologie di atti notoriamente programmatori e di indirizzo, quale ad esempio, il Piano Triennale delle Opere Pubbliche con cui il comune individua i principali interventi da attuare nel tessuto cittadino, indicando relativi tempi e risorse, la cui approvazione è affidata alla Giunta senza che ciò impedisca ai suoi componenti -purché ovviamente non si ingeriscano nelle successive fasi di attuazione dei singoli interventi- di partecipare quali concorrenti

alle gare d'appalto indette per la realizzazione degli stessi; peraltro con la peculiarità, che caratterizza il caso ora in esame in termini che vieppiù escludono il conflitto di interessi, che il citato Complemento di azione è stato approvato da un organo assembleare composto da n. 11 membri (vedi il relativo verbale, doc. 5 di parte resistente), il che ridimensiona ulteriormente la possibilità di un'effettiva interferenza del paventato interesse personale di due (soltanto) di loro.

Ciò che, dunque, nel caso di specie, priva di (sia pur potenziale) rilievo il paventato conflitto di interessi è la fondamentale distinzione tra attività politica/programmatoria e attività gestionale, dalla quale necessariamente discende la possibilità che i soggetti intervenuti attivamente in seno alla prima possano partecipare, quali concorrenti/beneficiari, alle procedure selettive tipiche della seconda.

In questo senso depone lo stesso art. 6 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, laddove, nel definire in termini generali il conflitto di interessi nelle pubbliche amministrazioni, statuisce che *“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”*, in tal modo riferendo la specifica disciplina sul conflitto di interessi alla fase propriamente gestionale e agli organi in essa competenti, così come i (non numerosi, invero) precedenti giurisprudenziali dai quali è possibile trarre principalmente l'assunto che *“il Consigliere Comunale, titolare della ditta individuale aggiudicataria, Consigliere Comunale della stazione appaltante, non ha potuto svolgere alcuna funzione nella gestione amministrativa delle gare di appalto, spettante esclusivamente, ai sensi dell'art. 107, comma 3, lett. b), D.Lg.vo n. 267/2000 ai Dirigenti comunali, in applicazione del fondamentale principio ex art. 4 D.Lg.vo n. 165/2001 della netta separazione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo, di compente degli organi di governo, e la gestione amministrativa”*

(T.A.R. Basilicata, Sez. I, 20 marzo 2018, n. 194). Il che, nella sostanza, equivale ad affermare che eventuali interessi personali degli organi di indirizzo politico non assumono rilievo relativamente ad atti rientranti nella fase gestionale, per la semplice ragione che i suddetti organi ne sono, per definizione, esclusi dal fondamentale principio di separazione tra politica e gestione.

Quanto premesso è più che sufficiente all'accoglimento dell'intero ricorso e, tuttavia, per completezza di analisi, si passa, comunque, a scrutinare brevemente gli altri profili di censura dedotti in ricorso, che confermano l'illegittimità degli atti impugnati.

Con specifico riferimento alla procedura indetta con bando 19.2.16.2.1.1.2 -della quale è risultato aggiudicatario un raggruppamento tecnico di imprese, unico concorrente, guidato dall'Università degli Studi di Cagliari e da AGRIS, con la partecipazione di ventisette aziende agricole locali, tra cui quella intestata al Presidente e a un consigliere di amministrazione del GAL Marghine- parte ricorrente evidenzia che le citate aziende non hanno percepito alcun contributo economico, mettendo piuttosto a disposizione il loro bestiame, sul quale Università e AGRIS avrebbe dovuto eseguire dei test di ricerca scientifica.

Tale rilievo è condivisibile, in quanto la gratuità dell'affidamento e la partecipazione di una corposa platea di imprese, unitamente a due enti pubblici in posizione di coordinamento, evidenzia la chiara e obiettiva marginalità, se non totale irrilevanza, della normativa sul conflitto di interessi in un caso di questo genere.

Infine, in via subordinata, la ricorrente evidenzia come lo stesso Servizio regionale abbia rilevato la sussistenza di situazioni di conflitto soltanto in relazione a due dei bandi e su tal presupposto valuta come sproporzionata, irragionevole e immotivata la decisione finale di revocare l'intera misura di sostegno.

Tale censura è fondata in quanto la disciplina in materia di conflitto di interessi non può, per definizione, trovare applicazione al di fuori della specifica procedura in seno alla quale il conflitto sia concretamente emerso, altrimenti si finirebbe per

sviare la disciplina in esame dalla sua funzione preventiva e di protezione dell'imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa, attribuendole, piuttosto, una portata "sanzionatoria" che non è consentita dal quadro normativo di riferimento, oltre a confliggere con i generali canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Per quanto premesso il ricorso è fondato e deve essere accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite, vista la particolarità e novità delle questioni giuridiche implicate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe proposto e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge n. 27 del 24 aprile 2020, e dall'art. 4 del d.l. n. 28 del 30 aprile 2020, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Antonio Plaisant, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio Plaisant

IL PRESIDENTE
Francesco Scano

IL SEGRETARIO