



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 7748 del 2021, proposto dalla Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Murrone, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Gruppo di Azione Locale (G.A.L.) Marghine, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio, Stefano Porcu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Agenzia Regionale per il Sostegno dell'Agricoltura - Argea, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 00446/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del G.A.L. Marghine;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2022 il Cons. Giovanni Tulumello e uditi per le parti gli avvocati Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 446/2021, pubblicata il 15 giugno 2021, il T.A.R. della Sardegna ha accolto il ricorso proposto dal Gruppo di Azione Locale (d'ora in avanti anche solo G.A.L.) Marghine, 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 agropastorale, 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.

Con ricorso in appello notificato il 6 settembre 2021, e depositato il successivo 7 settembre, la Regione Sardegna ha impugnato l'indicata sentenza.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il G.A.L. Marghine.

Alla camera di consiglio del 30 settembre 2021 il ricorso è stato rinviato al merito.

Il ricorso in appello è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 10 febbraio 2021.

2. Il provvedimento di revoca impugnato nel giudizio di primo grado è motivato in relazione a situazioni di conflitto d'interesse rilevate dall'amministrazione regionale in relazione ad alcuni dei bandi costituenti attuazione delle misure rientranti nel Programma di Sviluppo Rurale per la Sardegna 2014-2020 Misura 19 "Sostegno allo sviluppo locale LEADER (sviluppo locale di tipo partecipativo CLLD)".

In particolare, in un caso (bando 19.2.16.2.1.1.2) una delle ventisette aziende

partecipanti risultava intestata al presidente e a un consigliere di amministrazione del GAL Marghine, mentre ad altra procedura selettiva (bando 19.2.4.1.1.3) aveva partecipato un componente del consiglio di amministrazione, risultato poi tra i beneficiari del contributo.

La Regione ha revocato i contributi relativi a tutte le procedure (dunque anche per i bandi 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 non solo alle due sopra indicate.

3. Il T.A.R., argomentando dall'art. 3 del Regolamento del G.A.L. Marghine, ha accolto il ricorso di primo grado, nel quale si deduceva l'assenza di situazioni di conflitto d'interesse in quanto delle procedure in questione si sarebbe occupato il Direttore, e non il Consiglio d'Amministrazione.

E ciò nonostante la partecipazione del Presidente e dei Componenti il CdA all'approvazione del c.d. Complemento di azione: che secondo il T.A.R. avrebbe natura tale da non incidere sulla successiva attività amministrativa.

Ha inoltre accolto la censura, peraltro proposta in via subordinata, relativa alla prospettata sproporzione ed irragionevolezza dell'estensione della revoca anche agli altri quattro bandi non interessati da specifici rilievi.

4. La Regione appellante deduce *“Omessa valutazione o travisamento dei fatti di causa; omessa, insufficiente e/o contraddittoria motivazione. Erronea interpretazione di norme di diritto, in particolare dei principi generali sulla imparzialità e trasparenza e sull'osservanza del conflitto di interesse”*.

Deduce l'appellante che *“il provvedimento impugnato in primo grado ha disposto, nei confronti del GAL Marghine odierno appellato, la revoca dell'ammissione al finanziamento dalla sottomisura 19.2 (sostegno alle strategie di sviluppo locale) del PSR 2014-2020, e, di conseguenza, dall'intera Misura 19 del medesimo PSR. Il Servizio ha infatti riscontrato che il GAL Marghine non ha mantenuto, in corso di implementazione della Misura 19-sottomisura 19.2 in argomento, il requisito di possedere adeguate misure volte a garantire trasparenza e a contrastare situazioni di conflitto di interesse, misure che richiedono l'elaborazione di “una procedura di*

selezione trasparente e non discriminatoria e criteri oggettivi di selezione delle operazioni che evitino conflitti di interesse”, come previsto dall'art. 34, comma 3, lett. b), del Reg. UE n. 1303/2013, e come indicato nell'allegato 1 al Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura n° 602/DecA/7 del 19 febbraio 2020”.

Deduce inoltre che “il Regolamento interno approvato dal CdA il 18.05.2017 e poi anche dall'Assemblea dei soci il successivo 30.10.2017, vigente al momento dell'avvio degli interventi in parola e oggetto di validazione da parte del Servizio sviluppo dei territori al fine di dichiarare l'ammissione del GAL all'intera Misura 19, prevede(va) che il Consiglio di Amministrazione del GAL approva il bando, predisposto dal Direttore, in coerenza con il Complemento del Piano di Azione (punto 4.2 del Regolamento del 2017”.

5. Nello scrutinio dei motivi di gravame occorre prendere le mosse dal regime del procedimento per cui è causa.

Con Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura n° 602/DecA/7 del 19 febbraio 2020 si è precisato che *“Le sottomisure 19.2 e 19.4 del PSR 2014-2020 stabiliscono che i GAL mantengano, per l'intero periodo di programmazione, i requisiti richiesti dalla sottomisura 19.2 per la selezione delle Strategie di Sviluppo Locale. Conseguentemente i GAL si impegnano a mantenere i requisiti di seguito elencati: (. . .) 4. esclusione dei conflitti di interesse realizzata attraverso l'adozione di un regolamento interno che descriva i meccanismi per rispettare le norme in materia di conflitti di interessi e trasparenza nella gestione di fondi”.*

Nell'Assemblea dei soci del 30 ottobre 2017 il G.A.L. Marghine ha approvato sia il Regolamento recante la disciplina dei conflitti di interesse (relativa anche ai componenti il Consiglio di amministrazione e al suo presidente), sia il Complemento al Piano di Azione, costituente la premessa contenutistica e disciplinare dei successivi bandi.

6. Il Collegio non condivide l'affermazione del primo giudice secondo la quale il ridetto Complemento rappresenterebbe *“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”.

La relazione fra il Complemento di azione e i successivi bandi si inserisce (e va qualificata) piuttosto nell'ambito della teoria della predeterminazione delle decisioni amministrative: il processo di concretizzazione dell'interesse pubblico implica l'assunzione di decisioni a monte, che vincolano l'assetto di interessi che poi viene concretizzato nei successivi provvedimenti.

Ne dà atto la stessa sentenza gravata, allorchè – poco prima – precisa, richiamando le difese regionali, che il Complemento conteneva *“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”.*

La modifica di competenza, disposta successivamente, secondo la quale l'approvazione sarebbe spettata non al Consiglio di Amministrazione ma al Direttore, è intervenuta quando ormai gli atti che avevano fissato sul piano sostanziale l'assetto di interessi erano già stati adottati.

D'altra parte, per non incorrere in un'opzione qualificatoria meramente nominalistica è sufficiente esaminare il Complemento al Piano di azione approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 30 ottobre 2017 (depositato il 27 settembre 2021 dalla parte appellata).

Esso disciplina, tra l'altro, i “criteri di selezione”, e stabilisce i singoli punteggi numerici attribuibili in funzione di tali criteri: il contenuto dei bandi sotto questo (decisivo) profilo era dunque predeterminato.

È pertanto di palese evidenza che la successiva attività, che si assume essere l'unica di natura gestionale, fosse in realtà meramente applicativa di regole conformative

stabilite a monte.

Dal che discende l'inaccogliabilità dell'assunto di fondo su cui poggia la pronuncia di accoglimento del ricorso di primo grado, la cui elaborazione categoriale non trova obiettivo riscontro nella documentazione relativa al procedimento.

7. La sentenza gravata afferma inoltre, riportando la prospettazione della parte ricorrente poi accolta, che l'organizzazione interna del GAL è stata *“definitivamente approvata dall'Assemblea dei Soci del 5 luglio 2019, del 12 novembre 2019 (doc. 41) e del 13 ottobre 2020 (doc. 16)”* ma che la stessa era stata *“già in precedenza concretamente attuata”*.

Di tale anteriore introduzione in via di fatto di un regime di competenze difforme rispetto a quello normativamente stabilito non vi è tuttavia evidenza probatoriamente apprezzabile (in disparte la rilevanza di un simile dato fattuale, a fronte della documentata approvazione del Complemento al piano di azione da parte del Consiglio di Amministrazione).

8. Il Consiglio di Amministrazione dunque ha prima predisposto tali atti (in situazione di conflitto d'interesse), quindi ha evitato la formale approvazione del loro esito (dipendente peraltro dall'applicazione degli atti a monte), trasferendo la competenza in capo al Direttore.

Ricorda ancora la sentenza gravata, l'art. 3 del regolamento del G.A.L. Marghine, relativo alle *“Modalità di rispetto della normativa sul conflitto di interessi”*, recante *“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 Marghinè”*, stabiliva (punto 3.1.) che *“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.) (...)”*.

Come si è osservato, la definizione *ex ante* di tali contenuti è stata (pre)determinata dal Consiglio di Amministrazione in composizione tale da configurare un conflitto di interesse, e dunque in violazione dell'art. 3 del regolamento.

A fronte di tale dato non assume rilievo la circostanza, riportata nella sentenza impugnata, per cui a seguito della modifica delle competenze interne (deliberata circa due anni dopo l'approvazione del richiamato Complemento d'Azione) *“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)”*.

È infatti evidente che l'approvazione degli esiti è risultata consequenziale alla predeterminazione dei criteri di decisione.

9. Neppure può condividersi l'argomento valorizzato dal primo giudice, facente leva sull'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241: che secondo la sentenza gravata riferirebbe *“la specifica disciplina sul conflitto di interessi alla fase propriamente gestionale e agli organi in essa competenti”*.

Si è infatti osservato che la premessa maggiore di simile argomentazione, vale a l'affermazione del rilievo meramente programmatico dell'atto approvato dal Consiglio di Amministrazione, è in realtà non condivisibile, dal momento che tale atto reca contenuti condizionanti gli esiti della fase gestionale.

10. La sentenza impugnata ha poi affermato che *“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”.

Per consolidata e costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (*ex multis*, sez. V, sentenza n. 4614 del 2017) la gratuità od onerosità della prestazione non va valutata in senso ancorato unicamente alla prestazione di un corrispettivo finanziario, ma deve avere riguardo ad ogni genere di utilità ritraibile dalla prestazione medesima.

Sicchè non appare conferente l'affermazione, in tale fattispecie, di una “marginalità” della normativa sul conflitto d'interessi.

11. Il ricorso in appello non è fondato, ad avviso del Collegio, nella sola parte in cui critica il capo della sentenza gravata che ha accolto il ricorso di primo grado laddove esso deduceva l'illegittimità dell'estensione della revoca a tutti i bandi cui ha partecipato il G.A.L. Marghine (oltre ai due per i quali è stata accertata la violazione della regola sulla prevenzione del conflitto d'interessi).

In argomento il primo giudice ha ritenuto che *“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”.

Tale affermazione non appare validamente superata dalla corrispondente censura formulata nel relativo motivo di appello, che non contiene specifici elementi di critica a questo contenuto della sentenza impugnata, limitandosi a reiterare l’affermazione per cui *“l’obbligo imposto ai GAL dalla normativa di settore di mantenere per tutta la durata della procedura di gestione della Misura adeguati sistemi di prevenzione di situazioni di conflitti di interesse, non può essere aggirato, come invece avvenuto nel caso di specie, modificando in corso d’opera l’assetto organizzativo interno del GAL (trasferendo la competenza inerente all’approvazione dei bandi dal CdA al Direttore), una volta che erano già stati elaborati sia il Complemento al Piano di Azione che diversi bandi di gara”.*

12. Il ricorso in appello deve essere pertanto accolto in parte, nei sensi sopra precisati, con conseguente rigetto parziale del ricorso di primo grado e accoglimento dello stesso solo in relazione alla censura relativa all’estensione della revoca anche alle procedure non interessate dalla violazione riscontrata.

Le spese del doppio grado del giudizio possono essere compensate, in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione, e per l’effetto, in riforma della sentenza gravata, rigetta in parte il ricorso di primo grado e in parte lo accoglie, annullando *in parte qua* il provvedimento impugnato con il ricorso di primo grado come specificato in motivazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Giulio Veltri

IL SEGRETARIO