

**S e n t e n z a n . 1 5 7 8 / 2 0 1 5**  
**R i c o r s o N G R n . 1 0 5 0 / 2 0 1 5**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1050 del 2015, proposto da:  
Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Calabria, Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali, in persona dei ll.rr.pp.tt., e Pasquale Audia, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Gianluca Calistri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Aloi in Catanzaro, Via Toscana N. 6/B;

***contro***

Azienda Regionale per la Forestazione e Le Politiche per la Montagna-Azienda Calabria Verde, in persona del l.r.p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Achille Morcavallo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Achille Morcavallo in Cosenza, corso L. Fera N. 23, da intendersi domiciliato per legge presso la Segreteria del T.A.R. Calabria, via A.De Gasperi 76/B Catanzaro;  
Regione Calabria, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa per legge dall'avv. Paolo Falduto, domiciliata in Catanzaro, Via Milano, 28;

***nei confronti di***

Gennarino Magnone, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Gualtieri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alfredo Gualtieri in Catanzaro, Via Vittorio Veneto N. 48;

***e con l'intervento di***

ad opponendum:  
Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia, Collegio Provinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Reggio Calabria, Collegio Provinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati di Cosenza, in persona dei ll.rr.pp.tt., rappresentati e difesi dagli avv. Marco Prosperetti, Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Emilio Martucci in Catanzaro, Via Madonna dei Cieli, 32;

***per l'annullamento***

della deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Calabria Verde n.76 del 11.05.2015 di conferimento al controinteressato dell'incarico di redazione del Piano di gestione Azienda speciale Siano; di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente compresi: la deliberazione n.297 del 06.05.2015 di presa d'atto della short-list di professionisti abilitati al conferimento degli incarichi per la redazione del piano di gestione e assestamento forestale di cui all'art.7, comma 2, della legge regionale 17 ottobre 2012, n.45; ove occorra e in parte qua la deliberazione n.44 del 11.03.2015 di approvazione dell'avviso; i verbali della Commissione per la formazione della short-list;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Azienda Regionale per la Forestazione e Le Politiche per la Montagna-Azienda Calabria Verde e di Regione Calabria e di Gennarino Magnone;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2015 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. La Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali della Calabria, il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei dottori Agronomi e dottori forestali e il dott. Agr. Pasquale Audia si sono rivolti a questo Tribunale, domandando l'annullamento dei seguenti atti: conferimento al controinteressato dell'incarico di redazione del Piano di gestione Azienda Speciale Siano; ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, compresi: la deliberazione di presa d'atto della short list e ove occorra e in parte qua del provvedimento con cui l'Amministrazione intimata ha approvato l'avviso per la costituzione di una short list di professionisti tra cui scegliere gli affidatari di incarichi per la redazione di un piano di gestione e assestamento forestale; i verbali della Commissione per la formazione della short-list.

I ricorrenti hanno affidato il ricorso ai seguenti motivi:

I) *“Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; travisamento dei fatti; contraddittorietà e illogicità. Violazione della lex specialis”*: erroneamente la Commissione avrebbe inserito il controinteressato nella sezione inerente i professionisti singoli in possesso di specifiche competenze professionali di dottori agronomi e forestali (laurea magistrale), violando la *lex specialis* e tutti gli atti presupposti;

II) *“Nullità dell’oggetto. Violazione del principio di trasparenza e delle norme di contabilità pubblica. Violazione e falsa applicazione di legge. Contraddittorietà e illogicità manifesta. Violazione del principio del buon andamento della p.a. (art.97 cost.)”*: l’oggetto dell’incarico sarebbe generico ed indeterminato, non essendo specificato l’importo e non essendo stato preceduto dagli adempimenti in materia contabile; risulterebbe violato l’art.125, comma 10, d.lgs. n.163/2006 in tema di acquisizione in economia di beni e servizi; mancherebbe, inoltre, una previa consultazione dei professionisti ammessi alla short list, consultazione a cui la stazione appaltante (a prescindere dall’importo dell’incarico, nel caso non specificato) si sarebbe vincolata creando la short-list;

III) *“Incompetenza. Violazione e falsa applicazione di legge”*: l’affidamento sarebbe viziato da incompetenza, in quanto è stato disposto dal Direttore Generale e non dal responsabile del procedimento in violazione di legge;

IV) *“Violazione e falsa applicazione di legge. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria”*: l’Amministrazione avrebbe errato nell’interpretazione della norma di riferimento, presupponendo un ampliamento delle competenze degli agrotecnici, che in realtà non sarebbe previsto né dalla novella del 2008, né dalla norma interpretativa del 2014 art.1 bis comma 16 d.l. 24 giugno 2014 n.91, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014 n.1161;

V) *“Sulle competenze in materia di pianificazione territoriale e forestale”*: la materia in questione sarebbe riservata per legge agli iscritti all’ordine dei dottori agronomi e forestali;

VI) *“In subordine q.l.c. dell’art.11, comma 1, lettera c) della legge 6 giugno 1986 n.251 come modificato dall’art.26, comma 2 bis del d.l. 31 dicembre 2007, n.248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n.31”*: per violazione dell’art.3 cost., per violazione dell’art.77, comma 2, cost. non sussistendo i presupposti della

straordinarietà e urgenza per l'adozione del d.l. n.248, violazione dell'art.3, 4 e 33 comma 5 Cost, 41 (libera concorrenza), violazione art.97 Cost.;

VII) “*Q.l.c. dell'art.1 bis comma 16 d.l. 24 giugno 2014, n.91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n.116*”.

2. Si sono costituiti in giudizio l'Azienda Regionale Calabria Verde, la Regione Calabria e il controinteressato.

2.1. La Regione Calabria ha eccepito il difetto di legittimazione per l'autonomia dell'Agenzia Regionale Calabria Verde ed ha chiesto l'estromissione dal giudizio, insistendo comunque per il rigetto del ricorso.

2.2. Il controinteressato, dott. Magnone, ha eccepito l'irricevibilità per tardività dell'impugnativa relativa all'avviso pubblico e l'inammissibilità per difetto di giurisdizione, non venendo in considerazione una procedura né concorsuale né di appalto; ha, altresì, controdedotto l'infondatezza nel merito e l'inammissibilità della eccezione di incostituzionalità.

2.3. L'Azienda Regionale Calabria Verde ha eccepito la tardività dell'impugnativa relativa all'avviso pubblico e all'approvazione della short-list, l'inammissibilità per difetto di legittimazione e/o carenza di interesse dei ricorrenti, l'inammissibilità per mancata notifica ai controinteressati; nel merito ha controdedotto l'infondatezza del ricorso.

2.4. Sono intervenuti *ad opponendum* il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, il Collegio Interprovinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati di Catanzaro-Crotone- Vibo Valentia, il Collegio Provinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati di Reggio Calabria, il Collegio Provinciale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati di Cosenza; essi hanno proposto eccezioni in rito e nel merito hanno chiesto il rigetto del ricorso.

3. All'esito della camera di consiglio, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare proposta, il Collegio, con ordinanza n.420 depositata in data 11 settembre 2015, ha respinto l'istanza cautelare.

3.1. In vista della pubblica udienza, i ricorrenti hanno prodotto memoria e documenti; anche il controinteressato e l'Azienda resistente hanno prodotto memoria.

4. All'udienza pubblica del 9 ottobre 2015, il ricorso è stato posto in decisione.

5. In linea con la regola ormai codificata nell'art.76, comma 4, del cod. proc. amm., che rinvia all'art.276, comma 2, del cod. proc. civ., a mente del quale "*il collegio, sotto la direzione del presidente, decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa*", deve procedersi all'esame delle questioni in rito che vengono in rilievo nella presente controversia, dando priorità all'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali rispetto alle condizioni dell'azione (Cons. St., Ad. Plen., n.4/2011).

5.1. Va, preliminarmente, ritenuta la giurisdizione di questo Tribunale, essendo infondata la relativa eccezione sollevata al riguardo.

Infatti, nel caso, indipendentemente dal *nomen* utilizzato dall'Amministrazione in relazione alla procedura che ha condotto all'affidamento *de quo* (avviso per la formazione di short-list, approvazione short-list), vengono in considerazione atti relativi alla procedura di affidamento di un servizio (conferimento incarico per la redazione del piano di gestione e assestamento forestale) svolta da soggetto comunque tenuto nella scelta del contraente o del socio all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art.133, comma 1, lett.e) cod. proc. amm.

5. Va, sempre in via preliminare, deliberata l'eccezione tesa a revocare in dubbio la ricevibilità per tardività della notifica.

Viene eccepito, in particolare, che le doglianze di parte ricorrente sono rivolte esclusivamente nei confronti dell'avviso pubblico per la formazione della short list in questione, pubblicato con deliberazione n.44 del 11 marzo 2015, dimodochè il ricorso, notificato in data 26.06.2015 - e quindi oltre i termini dimidiati previsti dal cod. proc. amm. ai sensi dell'art.120, comma 5 -, sarebbe irricevibile; parimenti tardiva sarebbe l'impugnazione della short-list approvata con determinazione n.297 del 06.05.2015.

Parte ricorrente ha replicato che la lesione si sarebbe concretizzata solo al momento della scelta del professionista, sicchè non sarebbe stata necessaria l'impugnazione del bando e della deliberazione di approvazione della short-list.

5.1. Il Collegio ritiene l'eccezione fondata.

Benché nel ricorso venga impugnata la deliberazione di conferimento dell'incarico, l'approvazione della short list e i relativi verbali della commissione e solo *in parte qua* e per quanto di interesse l'avviso che ha avviato la procedura in questione, risulta evidente, dal tenore del ricorso e dal dichiarato interesse che lo muove (“*evitare affidamenti di incarichi ad agrotecnici per materie di competenza degli agronomi*”), che le contestazioni principali investono l'avviso pubblico, le determinazioni ivi contenute e la formazione della short-list.

Ciò emerge, tra l'altro, dalla circostanza che vengono mosse le seguenti censure:

- 1) ritenuta violazione della riserva ai dottori agronomi e forestali per l'affidamento degli incarichi per cui è causa, riserva già, invero, esclusa dall'avviso in questione;
- 2) ritenuta erronea interpretazione della normativa di riferimento da parte dell'Amministrazione;
- 3) sia pure in maniera generica, ritenuta illegittimità nella scelta dell'amministrazione di procedere all'acquisizione in economia, anch'essa peraltro già contenuta nella deliberazione del direttore generale n.44 dell'11.03.2015 di

approvazione dell'avviso pubblico (ove si fa specifico riferimento all'art.125 D.Lgs. n.163/2006).

Orbene, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, già la *lex specialis* prima e la short-list poi contenevano i presupposti della scelta successiva.

Infatti, se è vero che nella determina di approvazione dell'avviso si individuava la competenza in materia in capo agli agronomi, nel corpo dell'avviso venivano esplicitati le finalità della selezione e i requisiti richiesti ai fini della partecipazione.

In particolare, esplicitate all'art.1 le finalità della selezione (*“La costituzione della short list è finalizzata, in particolare, a individuare soggetti a supporto dell'Azienda cui affidare incarichi attinenti Piano di Gestione e Assestamento Forestale”*), l'avviso fissava, tra l'altro, i seguenti requisiti minimi di ammissione (art.3): *“Sono ammessi nella short list i cittadini italiani o appartenenti ad uno degli Stati aderenti all'Unione Europea in possesso dei seguenti requisiti minimi:*

*- diploma di laurea magistrale con iscrizione all'Ordine dei dottori Agronomi e forestali, singoli od associati- società di professionisti – raggruppamenti temporanei;*

*- diploma di scuola media superiore con iscrizione al Collegio ispettiva mete dei Periti Agrari e Periti Agrari laureati e Agrotecnici e Agrotecnici laureati singoli od associati-società di professionisti – raggruppamenti temporanei;*

*- esperienza professionale post-laurea di almeno due anni, acquisita nel rapporto con enti pubblici e/o privati debitamente documentata (contratti-incarichi), nelle materie oggetto della prestazione professionale richiesta ...”;* l'avviso richiedeva, inoltre, le seguenti esperienze (art.2) :

*“Gli aspiranti ad essere iscritti nella short list devono essere in possesso di specifiche competenze ed esperienze nella redazione di Piano di Gestione e Assestamento Forestale con esperienza nelle procedure amministrative con particolare riguardo alla normativa nazionale e regionale e all'azione del P.A.. ed esperienza nella rendicontazione delle attività e nella gestione dei rapporti istituzionali tra Enti, svolgimento di attività di analisi e valutazione. Adeguata conoscenza dei territori e delle caratteristiche ambientali, economiche e sociali”.*

Va dato atto che l'avviso non prevedeva un'articolazione della short list in sezioni onde attingere in relazione alla tipologia di incarico; né che dalla short list, come approvata, emergeva un'articolazione per sezioni volta alla diversificazione degli affidamenti “*attinenti la redazione del Piano di Gestione e assestamento forestale*”.

Ne discende l'autonoma lesività dell'avviso e della short-list in questione, ai sensi dell'art.120, comma 5, cod. proc. amm., e, conseguentemente, l'irricevibilità del ricorso *in parte qua*.

In particolare, i bandi e gli avvisi pubblici, ove recanti clausole *ex se* lesive dell'interesse tutelato – nella specie l'interesse della categoria professionale degli agronomi all'esclusività di incarichi per la redazione di Piani di gestione e di assestamento forestale – con la previsione di requisiti di partecipazione contestati, devono essere autonomamente ed immediatamente impugnati, con conseguente inammissibilità del ricorso proposto avverso gli atti consequenziali, ove siano decorsi i termini per l'impugnativa dei detti bandi o avvisi.

Nella specie la clausola del bando, pur non escludendo la partecipazione degli agronomi (che, nei fatti, hanno partecipato alla procedura), si poneva rispetto all'interesse fatto valere in ricorso come immediatamente lesiva, consentendo anche la partecipazione degli agrotecnici, oggetto di contestazione nel ricorso.

Dal che consegue che, confutando parte ricorrente, in definitiva, sia la determinazione assunta dall'Azienda intimata di procedere alla formazione di una short-list da cui attingere per l'affidamento diretto di incarichi di servizi, sia quella di conferire i detti incarichi anche agli agrotecnici, la stessa era tenuta ad impugnare immediatamente tali determinazioni, sorgendo proprio da esse l'asserita lesione del proprio interesse ed essendo del tutto irrilevante, nella specie, la circostanza della successiva individuazione del soggetto affidatario (Consiglio di Stato, sez. VI, 23 luglio 2009, n.4639).

5.2. Ciò è a maggior ragione vero per le ricorrenti Federazione e Consiglio dell'Ordine Nazionale, non partecipanti alla procedura *de qua*, il cui interesse azionato è solo quello “*istituzionalizzato*” di difendere gli interessi della categoria rappresentata, nel caso al fine di “*evitare affidamenti di incarichi ad agrotecnici per materie di competenza degli agronomi*”, già, come detto, consentiti dall'avviso in questione; interesse istituzionalizzato che, peraltro, è l'unico che fonda la legittimazione a ricorrere dell'Ordine professionale e della Federazione, sia pure entro i limiti di tutela dello stesso (Consiglio di Stato, sez. V, 9 marzo 2015, n.1193).

5.3. Né a diversa conclusione conduce l'impugnativa proposta dal dott. Pasquale Audia, il quale, nel presente giudizio, agisce in proprio (e non quale legale rappresentante della ditta ammessa alla short-list di cui è direttore tecnico) ed “*aspira all'affidamento dell'incarico che l'Azienda Calabria Verde si accinge a conferire e ha interesse a fare affermare un principio utile anche in relazione ai prossimi incarichi*”.

Premessa la carenza di legittimazione ad agire e di interesse ad agire “*per fare affermare un principio utile anche in relazione ai prossimi incarichi*”, anche questi risulta avere impugnato l'avviso e la short list avversati tardivamente.

Né l'aspirazione all'affidamento dell'incarico consente di accogliere l'affermazione secondo cui la lesione si sarebbe concretamente determinata ed attualizzata soltanto al momento della scelta del professionista incaricato ai danni degli altri professionisti inseriti nella short-list iscritti all'Albo dei dottori agronomi e dottori forestali.

Ciò in quanto lo stesso non risulta inserito quale singolo professionista nella short-list (ovverosia in quell'elenco di operatori economici predisposto dalla stazione appaltante in vista dell'affidamento del detto incarico), non avendo, come detto, partecipato, in quanto tale, alla procedura *de qua*.

Va ricordato che la legittimazione al ricorso, nel caso di procedure di gara, deve essere correlata ad una situazione differenziata, in modo certo, per effetto della

partecipazione alla stessa procedura oggetto di contestazione, non potendo essere sufficiente la mera qualificazione soggettiva di imprenditore potenzialmente aspirante all'indizione della nuova gara (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen n.4/2011). Tale regola, ormai consolidata, subisce alcune deroghe concernenti rispettivamente: a) la legittimazione del soggetto che contrasta in radice la scelta della stazione appaltante di indire la procedura; b) la legittimazione dell'operatore economico di settore che intende contestare un affidamento diretto o senza gara; c) la legittimazione dell'operatore che manifesta l'intenzione di impugnare una clausola escludente.

Orbene, nel caso, il dott. Pasquale Audia non contesta la scelta di indire la procedura, né una clausola escludente dell'avviso; quanto, poi, alla contestazione relativa alla scelta della stazione appaltante di procedere ad un affidamento diretto, essa appare generica e comunque intempestiva, essendo tale determinazione contenuta già nell'avviso impugnato tardivamente.

5.4. La manifesta irricevibilità del ricorso proposto da entrambe le parti ricorrenti, con riferimento all'impugnativa avverso l'avviso e la short-list, consente di assorbire le ulteriori questioni e di prescindere dall'eccezione relativa all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti inseriti nella detta lista (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n.15) e finisce, più in generale, per riverberare i suoi effetti sugli altri atti impugnati, adottati in esecuzione dei primi, con conseguente inammissibilità dell'impugnativa avverso gli stessi.

6. Conclusivamente, il ricorso è in parte irricevibile e per il resto inammissibile nei termini di cui in parte motiva.

7. Le spese, in considerazione della peculiarità delle questioni trattate, possono essere, in via d'eccezione, compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte irricevibile e in parte inammissibile, secondo quanto specificato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Schillaci, Presidente

Concetta Anastasi, Consigliere

Giuseppina Alessandra Sidoti, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/10/2015

IL SEGRETARIO