

STUDIO LEGALE**AVV. SALVATORE CITTADINO**

Via O. Scammacca n. 23/c - 95127 Catania

Tel. e Fax. 095/506415 - Tel. 430970

email

salvatore.cittadino@pec.ordineavvocaticatania.it

cod. fisc. CTT SVT 55L26 C568I

STUDIO LEGALE**Avv. Massimo Cavaleri**

Via O. Scammacca n. 23/c - 95127 Catania

Tele e Fax. n. 23/c - 95127

Email

cavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it

c.f.: CVL MSM 86E09 C351F

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**PER LA SICILIA –SEZIONE PALERMO****RICORSO**

PER: i sig.ri: Di Gloria Michelina, nata a Caltanissetta, il 9/01/1985, residente in Pietraperzia, via G.Falcone,18 (cf.: DGLMHL85A49B429K) + **1)** Virzì Sergio, nato a Catania, il 15/07/1978 ed ivi residente in via O.Scammacca, n.77 (cf.: VRZSRG78L15C351J);**2)** Lo Presti Filippa, nata a Pietraperzia, il 29/03/1962, residente in Pietraperzia, Cap.Pivona,n.65 (cf.:LPRFPP62C69G624B); **3)**Rindone Maria Giovanna, nata a Pietraperzia, il 3/07/1956, residente in Pietraperzia, Via Umberto, 181 (cf.: RNDMGV56L43G624M); **4)**Rosselli Vincenzo, nato aPietraperzia, il 20/03/1964, residente in Pietraperzia Via Ville n.115, (cf.:RSSVCN64C30G624H); **5)**Settimo Filippo, nato a Piazza Armerina, il 6/12/1973,residente in Piazza Armerina, via Contrada Bellia, (cf.: STTFPP73T06G580P); **6)**Settimo Liliana, nata Piazza Armerina, il 25/01/1970,residente in Piazza Armerina, Contrada Bellia, (cf.:STTLLN70SA65G580I); **7)** Adamo Filippo, nato ad Enna Il 24/09/1980, e residente in Pietraperzia, Viale dei Pini, n. 45 (cf.: DMAFPP80P24C342Q); **8)**Arcadipane Alessia, nata ad Enna, il 30/09/1978, residente in Pietraperzia, Via Dott.Luigi Mendola,29 (RCDSS78P70C342I); **9)**Capizzi Francesco, nato a Pietraperzia, il 25/07/1941,residente in Pietraperzia, via Guardie 41 (cf.:CPZFNC41L25G624B); **10)** Tamburello Filippo, nato a Pietraperzia, il 3/01/1976, residente in Pietraperzia, via Costa Esterna,n.19 (cf.: TMBFPP76A03G624I); **11)** Di Forti Santa, nata a Pietraperzia, IL 5/12/1969, residente in Pietraperzia, via Bengasi n.102 (cf.: DFRSNT69T45G624A); **12)** Miraglia Lucia, nata a Pietraperzia, il 27/06/1969, residente in Pietraperzia, via M. Ausiliatrice n.3 (cf.:MRGLCU69H67G624A); **13)** Monteforte Maria Giuseppina, nata a Pietraperzia, IL 18/05/1975, residente in Pietraperzia, Via Stefano Di Blasi, n.

62 (cf.: MNTMGS75E58G624V); **14**) Rosselli Vincenza, nata a Pietraperzia, il 7/02/1957, residente in Pietraperzia, Via Guarnaccia, n.70 (cf.:RSSVCN57B47G624U); **15**) Viola Francesca, nata a Genova, l'1/09/1967, residente in Pietraperzia, C.da. San Giovanni (cf.:VLIFNC67P41D969R); **16**) Miccichè Rocco Emanuele, nato ad Enna, il 31/07/1988, residente in Pietraperzia, C.so. Italia,n.5 (cf.:MCCRCM88L31C342H); **17**) Spampinato Maria Gemma, nata ad Enna, il 23/03/1976, residente in Pietraperzia, Via Caltanissetta (cf.:SPMMGM76C63C342N); **18**) Miccichè Rocco, nato ad Enna, il 20/08/1984, residente in Pietraperzia, C.so.Italia, n.5 (cf.:MCCRCC84H20C342G); **19**) Di Dio Sebastiano, nato ad Enna, il 14/01/1957, residente in Enna, Via Spirito Santo, n.136 (cf.:DDISST57A14C342X); **20**)Timpanaro Donatella, nata ad Enna, il 16/07/1969, residente ad Enna, via G.Fava, n.2 (cf.: TMPDTL69L56C342T); **21**) Azienda Agricola di Rindone G & C.S.S. n.q. del suo legale rappresentante p.t, nato a Wuppertal (EE), IL 7/08/1979, e residente in Pietraperzia C.DA. Caprara (P.IVA. 01151740865); **22**)Bannò Angelo, nato a Nissoria, 07/09/1969, residente in Nissoria, via Roma 8 (cf.:BNNNGL6PO7F900N); **23**) Catalano Rosario, nato a Gela, 07/12/1973, residente in Gela, Via Danimarca, n.40 (cf.: CTLRSR 73T07D960A); **24**)Iudicello Placido, nato a Castel Di Lucio, il 20/08/1972, Residente, in Castel Di Lucio, via Ruggero VII n.1 (cf.: DCLPCD72M20C094T); **25**)Calà Angela Teresa, nata a San Salvatore di Fitalia, residente in Cesarò, Vico Fienilin.11 (cf.:CLANTL54E64I147T9); **26**)FotiBelligammi, Antonino, nato a Tortorici, il 15/01/1940, residente in Bronte, via Luigi Mercantini 1/F (cf.:FTBNNN40A15L308T); **27**)Bannò Carmelo, nato a Nissoria, il 12/03/1944, residente in Murmlingen (GE), via Wilhelmstr.6, domicilio in vicolo Stella, N.6 Nissoria(cf.:BNNCML44C12E900L); **28**) Cavallaro Rosa, nata a San Teodoro, il 28/04/1967, residente in San Teodoro, via degli Angeli, n.79 (cf.:CVLRSO67D68I328H9); **29**) Virzì Piera Paola Rita, nata a Bronte, il 29/06/1969, residente, in San Teodoro, via degli Angeli,55

(cf.:VRZPPL69H69B202C); **30**) Siciliano Antonio Giovanni, nato a Troina, il 27/07/1959, residente in Troina, Via P.S. Mattarella, n.68 (cf.:SCLNNG59H27L448C); **31**) Siciliano Carmelo, nato a Troina, il 16/04/1957, residente a Troina, via Vittorio Emanuele, n.59 (cf.: SCLCML57D16L448F); **32**) Virzi Sabrina, nata a Cesarò, il 2/03/1979, residente a Cesarò, via Vittorio Emanuele, n.23 (cf.:VRZSRN79C42C568N); **33**) Lipari Calogero, nato a San Teodoro, il 28/02/1951, residente in San Teodoro, Via Umberto 1 (cf.:LPRCGR51B28I328C); **34**) D'Amico Carmelina Rosa Benedetta, nata a Troina, il 17/08/1933, residente in Troina, via San Matteo, n.25 (cf.: DMCCML33M57L448S); **35**) Bentivegna Vito, nato a Messina, l'1/12/1968, residente in Sa Teodoro, Via Abate n.14/P1 (cf.:BNTVTI68T01F158G); **36**) Monastra Concita, nata a Catania, l'1/06/1986 residente in Troina, via Pietro Nenni, 3 (cf.: MNSCCT86A46C351F); **37**) Conticello Silvestro, nato a Troina, il 29/09/1951, Residente in Troina, via San Pietro 84 (cf.:CNTSVS51P29L448F); **38**) Catania Monte Gaetana, nata a Troina, il 13/11/1966, residente in Troina, via Nazionale, n.99 (cf.: CTNGTN66S53L448J); **39**) Lupo Filippo nato a Barrafranca, il 21/09/1941, residente in Barrafranca, via Oberdan.52 (cf.:LPUFPP41P21A676G); **40**) Arona Giuseppe, nato a Lastra a Signa (FI), il 19/10/1964, residente in Sperlinga, via S.Margherita, n.61 (cf.:RNAGPP64R19E466Z); **41**) Vaccaro Santina, nata a Castel Di Lucio, il 26/11/1973, residente in Castel Di Lucio, Via Sauro, n.17 (cf.:VCCSTN73S66C094G), in proprio e n.q. di legale rappresentante della Società Agricola "Scudieri" con sede legale in Castel di Lucio, via Nazario Sauro 17; **42**) Di Franca Graziella, nata a Castel di Lucio l'1/10/1965, Residente in Castel di Lucio, c.da. Chiusazza (cf.: DFRGZL65R41C094J); **43**) Scaduto Vincenzo, nato a Castel di Lucio il 15/01/1965, residente in Castel Di Lucio, via Largo Castello 2 (cf.:SCDVCN65A15C094M); **44**) Amato Antonio, nato a Mistretta, il 25/10/1989, Residente in Castel Di Lucio, Largo S. Lucia n.16 (cf.:MTANTN89R25F251O); **45**) Biondo Maria Carmela, nata a Nicosia, il 13/08/1968, residente a Nicosia, via G.

Garigliano, n.8 (cf.: BNDMCR68M53F892P);**46**)Riccobene Luisa, nata a Nicosia, il 7/1271977, residente in Nicosia, Via Gaetano Giunta n. 19 (cf.: RCCLSU77T47F892Z);**47**) Carmelo Galati Rando, nato a Troina, il 27/01/1969, residente in Troina, via Togliatti n.1 (cf.: GLTCML69A27L448C);**48**)Giambarrasi Giovanna, nata a Caltanissetta, il 21/01/1981, residente in Riesi, via Butera Giuseppe, n.158 (cf.: GMBGNN81A61B429W);**49**)Furia Franco, nato a Troina, il 10/04/1970, residente in Troina, C.da. Muto (cf.: FRUFNC70D10L448M) ,elett.tedom.ti in Palermo, via G. Oberdan n. 5, presso lo studio dell'avv. Girolamo Rubinoerappr.ti e difesi unitamente e disgiuntamente dagli avv.ti Salvatore Cittadino (CF: CTT SVT 55L26 C568I) e Massimo Cavaleri,(CF: CVL MSM 86E09 C351F) giuste procure in calce al presente atto, i quali dichiarano di voler ricevere ogni comunicazione ai seguenti indirizzi pec. salvatore.cittadino@pec.ordineavvocaticatania.itcavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it/o al num. Fax 095/506415.

CONTRO

L'Assessorato Regionale dell'Agricoltura dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea in persona dell'Assessore p.t, con sede in Palermo Viale della Regione Siciliana n. 2771 (c.a.p. 90145)rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

-resistente-

CONTRO

All'Autorità di Gestione del P.S.R. Sicilia (periodo 2007/2013),in persona delDirigente Generale, D.ssa Rosaria Barresi, con sede in Palermo, Viale della Regione Siciliana, 2771 (c.a.p.90145), rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

e nei confronti

1. NIBALI LUPICA MAURIZIO, res.te in Via E. Toti n. 3, piano 1°-
Caronia (98072 - Messina);
2. POLLACCIA FILIPPA LUCIA, res.te in Via S. Onofrio n. 8 (94100 –
Enna);
3. GUARNERI SALVATORE, res.te in Via Tivoli n. 22, 2° piano
Raffadali (92015 – Agrigento);
4. SMRIGLIO SALVATORE res. in Palazzolo Acreide (96010 –
Siracusa) Via Fiumegrande n. 22;
5. FIGUERA CARLO, res.te in Corso Umberto n. 162 (95024 Acireale)
– CT;
6. NAPOLI ANTONIO res.te in Militello Rosmarino (98070 – Messina)
Via Filippo Corazza n. 11;

-controinteressati-

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia

- 1) DelBando pubblico - Reg. CE n. 1698/05 - Programma di sviluppo rurale 2007-2013 - Misura 214 “Pagamenti agroambientali” sottomisura 214/1 - Adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili,(pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag.68), nella parte di interesse, per come verrà indicato infra;
- 2) del decreto del 27 luglio 2012 –approvazione delle disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto relative alla misura 214 “Pagamenti agroambientali –sottomisura 214/1, azioni 214/1°,214/1B E 214/1D, e ss.mm.ii.(pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag. 21-41);
- 3) del DDG n.5178 del 21/11/13 –(Allegato A) Graduatoria regionale delle

domane ammissibili, successivamente integrata e modificata con la graduatoria approvata con il provvedimento sub 4) approvato;

4) del D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 (Allegato A1) – Graduatoria definitiva regionale delle domande ammissibili di cui al bando impugnato sub 1) (pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27, pag.3.-5);

5) dell'Avviso prot. n. 34662 del 29/04/14 di rettifica del provvedimento impugnato sub 4);

6); di ogni altro atto presupposto, attuativo ed integrativo connesso e consequenziale degli impugnati provvedimenti, ancorché non conosciuto, ivi compresi ove occorra degli avvisi (avviso del 17 gennaio 2013; Avviso del 2 febbraio 2013: Avviso del 14 marzo 2013) di proroga dei termini di presentazione delle domande e di estensione dell'impegno dei beneficiari (Avviso del 12 dicembre 2012, contenente modifiche apportate al Bando- GURS n .47 del 2/11/2012) e ove occorra del PSR 2013 approvato dalla Commissione Europea con decisione n. CE (2008) 735 del 18/02/2008 modificato con decisione C(2009) del 18/12/2009 e con Decisione CCI 2007 IT 06 RPO 021 del 18/7/2012 e successive modifiche ancorché non conosciute.

PREMESSE

Con Regolamento CE n. 1698 del 20 settembre 2005, l'Unione Europea ha istituito un sostegno a favore dello sviluppo rurale con un sistema di aiuti per i metodi di produzione agricola finalizzati alla protezione dell'ambiente e alla conservazione dello spazio naturale.

Nel 5° considerando di detto regolamento così si dispone: *“Poiché l'obiettivo del presente regolamento, cioè lo sviluppo rurale, non può essere realizzato*

in misura sufficiente dagli Stati membri in considerazione dei legami tra lo sviluppo rurale e gli altri strumenti della PAC, delle ampie disparità esistenti tra le varie zone rurali e delle limitate risorse finanziarie di cui dispongono gli Stati membri nell'Unione allargata, e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, con la garanzia pluriennale dei fondi della Comunità e sulla scorta delle sue priorità, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. Il presente in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo".

L'Articolo 4 del citato Regolamento, inoltre, specifica che: "1. Il sostegno allo sviluppo rurale contribuisce alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione;

b) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio;

c) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche,

2. Gli obiettivi enumerati al paragrafo 1 sono realizzati mediante i quattro assi di cui al titolo IV.

In attuazione di quanto disposto dall'art. 15 di tale Regolamento, l'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste ha predisposto il *Programma di Sviluppo Rurale (PSR) Sicilia 2007-2013* approvato dalla Commissione Europea con decisione n. CE (2008) 735 del 18/02/2008 modificato con decisione C(2009) del 18/12/2009 e con Decisione CCI 2007 IT 06 RPO 021 del 18/7/2012.

Nell'ambito di detto PSR la realizzazione degli obiettivi è articolata in misure.

La misura 214 "pagamenti agroambientali", articolata in 2 sottomisure, ed in particolare la sottomisura 214/1, costituisce la realizzazione di interventi finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente nell'ambito del Piano di Sviluppo Rurale ed in particolare all'interno dell'asse II.

La sottomisura è suddivisa in diverse, specifiche e ben individuate azioni, le quali si articolano in:

1. 214/1A "Metodi di gestione dell'azienda ecosostenibili";
2. 214/1B "Agricoltura e zootecnia biologica";
3. 214/1C "Adozione di avvicendamenti colturali per il miglioramento della struttura del suolo";
4. 214/1D "Allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione o di

Abbandono.

Gli obiettivi della sottomisura, ed in particolare dell'insieme delle diverse tipologie di azioni agroambientali oggetto del sostegno nell'ambito della misura stessa, aspirano alla realizzazione di effetti positivi su diverse componenti ambientali, contribuendo quindi alla realizzazione degli obiettivi specifici dell'Asse 2 del PSR, quali:

1. conservazione della biodiversità delle specie e tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico;
2. tutela e gestione sostenibile del territorio e tutela della risorsa suolo;
3. tutela delle risorse idriche;
4. aumento della produzione di biomassa diffusione di pratiche e/o attività per la riduzione dei gas serra

Orbene. Con Bando pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, che fa seguito a due precedenti bandi emanati negli anni 2008 e 2009 nell'ambito

della stessa sottomisura, sono state definite le modalità di presentazione delle domande riguardanti:

1. domande di aiuto per le azioni 214/1A “Metodi di gestione dell'azienda ecosostenibili”; 214/1B “Agricoltura e zootecnia biologica e 214/1D “Allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione od abbandono”. (perle aziende che non hanno in corso impegni agroambientali);
2. domande di estensione dell'impegno (per le aziende con un impegno agroambientale in corso assunto con la misura 214, sottomisura 214/1 purché non siano scaduti i termini di presentazione della domanda del 4° anno, dell'impegno;
3. domande di trasformazione impegno per i beneficiari che alla data di presentazione dell'istanza hanno in corso impegni assunti ai sensi del Piano di Sviluppo Rurale Sicilia 2000/2006 e purché non siano scaduti i termini di presentazione della domanda di pagamento dell'ultimo anno d'impegno;

L'art. 3 del Bando, con riguardo alla dotazione finanziaria, tuttavia ed in contrasto con i precedenti due bandi, così stabilisce: *“La dotazione finanziaria per l'accoglimento delle istanze presentate con il presente bando è pari a 15 milioni di euro.*

La suddetta dotazione potrebbe essere suscettibile d'incremento in funzione di eventuali ulteriori fondi comunitari, nazionali che si dovessero rendere disponibili, sia a seguito delle economie derivanti dall'applicazione della misura per gli impegni assunti con i precedenti bandi e/o derivanti dalla disponibilità delle somme disposte per i pagamenti dei trascinamenti della

precedente programmazione previsti dal PSR 2007 – 2013”.

Le disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto, anch'esse pubblicate sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, precisano i termini, le modalità, la decorrenza dell'impegno, gli obblighi del beneficiario, i livelli di aiuto, di ricevibilità, di ammissibilità, la territorializzazione nonché i criteri di selezione delle domande.

L'A. resistente ha introdotto una serie di disposizioni emanate durante la fase attuativa, che di fatto hanno creato un'incertezza sulle sorti del bando, sulla scadenza dei termini per la presentazione delle domande, sulla predeterminazione astratta dei criteri nonché sulle graduatorie definitive, le quali, più volte modificate ed integrate, hanno visto, in definitiva, confondere diverse selezionatrici azioni che, secondo quanto detto sopra, rispondono a finalità diverse con criteri diversi in relazione agli obiettivi che le stesse erano preordinate a raggiungere.

In particolare, i termini di presentazione delle domande sono state più volte prorogate creando gravi incertezze cfr.:

1. avviso del 17 gennaio 2013, proroga dei termini di presentazione informatica delle domande : *“la data di scadenza per la presentazione informatica delle domande di aiuto prevista dal bando in oggetto (art. 4 comma 1) è prorogata al giorno 11 febbraio 2013, tale termine ha carattere perentorio. Per quanto riguarda la presentazione della documentazione cartacea agli Ispettorati Provinciali per l'Agricoltura, il termine fissato del 4 Marzo 2013 rimane invariato”;*
2. Avviso del 2 febbraio 2013, proroga dei termini di presentazione delle domande: *“in accoglimento delle diverse richieste pervenute a questa*

Amministrazione, la data di scadenza per la presentazione informatica delle domande di aiuto prevista dal bando in oggetto (art. 4 comma 1) è prorogata al giorno 28 febbraio 2013, tale termine ha carattere perentorio. In deroga a quanto previsto dalle “Disposizioni attuative” la copia cartacea della domanda completa della documentazione prevista dovrà pervenire agli Ispettorati Provinciali per l’Agricoltura entro e non oltre il 14 Marzo 2013”;

3. Avviso del 14 marzo 2013, proroga dei termini di presentazione delle domande –“ *Tenuto conto dei malfunzionamenti del portale SIAN verificatisi in prossimità della data ultima per la presentazione informatica delle domande di aiuto, in accoglimento delle diverse richieste pervenute a questa Amministrazione, in deroga a quanto previsto dalle “Disposizioni attuative” nonché dalla modifica del bando già disposta con l’avviso pubblico del 07/02/2013 (GURS n.8 del 15/2/2013), ferma restando ogni altra disposizione, il termine ultimo entro il quale la copia cartacea della domanda completa della documentazione prevista dovrà pervenire agli Ispettorati Provinciali per l’Agricoltura competenti per territorio, viene prorogato alla data del 21 Marzo 2013”.*

Sono state emanate altresì una serie di fonti regolatrici secondariecfr.:

1. -Circolare n.23 del 16 ottobre 2012 "Informatizzazione della notifica di attività con metodo biologico” - DM 1 febbraio 2012;
2. Testo consolidato del Decreto n.30125 del 22/12/2009 –riguardante gli impegni di Condizionalità che le aziende agricole, beneficiarie dei pagamenti diretti e delle misure agro-ambientali devono rispettare,

news23 ottobre 2012;

3. circolare n. 26 del 21/11/12, deroga a quanto previsto dalle Disposizioni attuative relativamente alla compilazione on-line delle dichiarazioni aggiuntive della ditta e della scheda di auto attribuzione del punteggio previste in domanda;
4. Avviso del 12 dicembre 2012, modifiche apportate al Bando (GURS n .47 del 2/11/2012) . “In accoglimento delle diverse richieste di proroga pervenute a questa amministrazione, ed ad alcune criticità segnalate il bando pubblico è modificato nel modo seguente. Il punto 1 dell’art 2 è così sostituito: *“Tali domande potranno essere presentate esclusivamente da aziende che non hanno in corso impegni agroambientali ad eccezione di quelle che avendo partecipato al bando del 2008 hanno in corso un impegno con scadenza nel maggio 2013. Per tali aziende qualora le domande saranno valutate ammissibili, per evitare sovracompensazioni, al primo anno del nuovo impegno agroambientale sarà decurtato l’importo relativo ai mesi da febbraio a maggio 2013 già compensati con il precedente impegni”*; Il comma 1 dell’art 4 è così sostituito :*”I richiedenti dovranno presentare perentoriamente le domande d’aiuto informatiche sul sistema SIAN entro e non oltre il 31 Gennaio 2013 e far pervenire entro il 4 Marzo 2013 la relativa documentazione cartacea agli Ispettorati Provinciali per l’Agricoltura. Per quanto riguarda gli imprenditori agricoli che intendono aderire all’azione 214/1B Agricoltura e zootecnia biologica le prime notifiche di attività di produzione con metodo biologico (Reg. CE 834/2007) dovranno*

essere presentate perentoriamente entro il 31 dicembre 2013". Il comma 3 dell'art 4 è così sostituito: "L'impegno, della durata di cinque anni, viene assunto dalla ditta a decorrere dalla data di scadenza per la presentazione delle domande d'aiuto indicata al comma 1; in particolare, la ditta è tenuta al rispetto degli obblighi e degli impegni descritti puntualmente per l'azione nelle "Disposizioni Attuative", nonché di quanto indicato nel PSR Sicilia 2007-2013");

5. circolare n. 27 del 21/12/2012, chiarimenti ed opportune integrazioni alle Disposizioni attuative;
6. circolare n. 28 del 24/12/2012 ulteriori integrazioni alla Circolare n. 27 del 21/12/2012 ed alle Disposizioni attuative;
7. Circolare n.01/2013 di integrazione alle Disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto relative alle Azioni 214/1A, 214/1B e 214/1D;
8. Circolare n. 16 del 6 agosto 2013 - Chiarimenti ed integrazioni delle Disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto relative alle azioni 214/1A, 214/1B e 214/1D..

Ed infine, con riferimento alle graduatorie:

1. D.D.G. n. 5178 del 21/11/2013, prima approvazione della graduatoria regionale delle domande ammissibili (Allegato A);
2. D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 rettifica ed integrazione della graduatoria regionale delle domande ammissibili e domande escluse approvata con DDG n. 5178 del 21/11/2013;
3. 30 aprile 2014, correzione della graduatoria regionale delle domande ammissibili (Allegato A1) pubblicato con la news del 14/04/14, sul

sito del PSR Sicilia;

Tutti i ricorrenti, pur avendo partecipato regolarmente alla procedura pubblica di selezione impugnata e pur risultando ammissibili al finanziamento della domanda di aiuto, non di meno, al momento della pubblicazione della graduatoria definitiva, impugnata sub 4) hanno visto la loro posizione definitivamente risultare esclusa dal sostegno e ciò per le palesi illegittimità della procedura selettiva di cui infra.

Sul punto, è opportuno sottolineare che le domande di aiuto dei ricorrenti erano rivolte, tutte ed indistintamente, ad usufruire del beneficio previsto per l'azione 214/1B "Agricoltura e zootecnia biologica".

Trattasi di un'azione particolarmente attenzionata dalle politiche comunitarie in materia di sostegno allo sviluppo rurale, come si vedrà più avanti, e su cui, il principio della garanzia pluriennale dei fondi comunitari, anche in virtù del principio di sussidiarietà ex art. 5 TUE, impone, la massima estensione dell'aiuto, poiché preordinato alla creazione al mantenimento ed al miglioramento di beni a dimensione superindividuale, quali la salute, l'ambiente, il consumo, il benessere degli animali etc.

In ogni caso, i su indicati principi, costituiscono fondamentali criteri ermeneutici alla luce dei quali vagliare la legittimità dell'azione amministrativa attuativa degli stessi e su cui modellare gli strumenti, anche processuali, di cui il giudice nazionale è fornito al fine di garantire il rispetto delle norme e dei principi comunitari.

La percentuale altissima di pratiche ammissibili, ma escluse dal beneficio per "*insussistenza di fondi*", circa l'87% sul totale delle pratiche non

finanziate,tutte della azione 214/1B, ha destato perplessità agli operatori del settore i quali, tuttavia, considerate le difficoltà riscontrate anche dagli Ispettorati provinciali, culminate, tra l'altro, nella necessità di modificare ed integrare la graduatoria approvata con DDG n. 5178 del 21/11/2013, cfr. D.D.G. n.857 del 4 aprile 2014 (pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27), hanno inizialmente pensato che tale palese incongruenza fosse dovuta ad un errore dell'A. e che comunque venisse sanata anche con lo scorrimento della graduatoria.

Ciononostante con la graduatoria impugnata sub 4) gli odierni ricorrenti sono rimasti definitivamente esclusi da ogni aiuto ed hanno,quindi, oggi hanno interesse a contestare la legittimità di detta graduatoria e degli altri atti presupposti, perché con detta graduatoria è pienamente confermato che l'attuazione degli obiettivi dell'azione 214/1B è stata gravemente compromessa.

L'Assessorato Regionale dell'Agricoltura dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea, l'Autorità di Gestione del PSR, nonché l'Assessore, in qualità di presidente del Comitato di Sorveglianza, peraltro, non ha neanche esitato l'istanza di annullamento in autotutela del 2 ottobre 2014, con cui sono stati formalmente diffidati a ripristinare la legalità violata con il Bando e con la procedura attuativa.

Ad oggi, nessun provvedimento di secondo grado satisfattivo della pretesa dei ricorrenti è stato emanato e per tale motivo gli stessi, come in epigrafe rappresentati, difesi e domiciliati, avendone pieno ed attuale interesse ne chiedono l'annullamento, per i seguenti motivi

DIRITTO

Prima di formulare le singole censure, di cui infra, si ritiene necessario fare delle precisazioni di carattere preliminare e generale.

In particolare si deve puntualizzare che i ricorrenti, meglio specificati ed individuati in epigrafe, intendono con il presente gravame far valere sia il loro interesse all'ottenimento del premio previsto per l'azione 214/1B nell'ambito del Bando Pubblico (pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012) tenendo conto dell'inoppugnabilità della graduatoria da parte di chi, pur essendo escluso dalla graduatoria, non ha proposto alcun tempestivo gravame, sia l'interesse subordinato, stante la lesione concreta ed attuale, ad ottenere, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto di cui agli artt. 29 c.p.a. 100 c.p.c. e 24 Cost., un provvedimento giurisdizionale diretto all'eliminazione della situazione anti-giuridica creata dal provvedimento impugnato, ivi compresa l'annullamento dell'intera procedura selettiva (cd: interesse strumentale).

In ogni caso, quindi, i ricorrenti hanno interesse ad ottenere un provvedimento che soddisfi l'interesse strumentale al rifacimento dell'intera procedura, epurata dalle illegittimità denunciate.

Ciò precisato in via preliminare si rassegnano i seguenti

MOTIVI

1° motivo. Violazione e falsa applicazione degli artt. 36, 37, 38, 39 40, 75 e 76 del Regolamento (CE) 1698/2005 e ss.mm.ii.; violazione del PSR 2006/2013 approvato dalla Commissione Europea con decisione n. CE (2008) 735 del 18/02/2008 modificato con decisione C(2009) del 18/12/2009 e con Decisione CCI 2007 IT 06 RPO 021 del 18/7/2012; difetto assoluto di motivazione; eccesso di potere per sviamento; eccesso di potere per

illogicità manifesta, contraddittorietà con i bandi in precedenza emessi e riguardanti sempre la medesima sottomisura (Bando pubblicato nella GURS n. 17 del 18.4.20089 e bando pubblicato nella GURS n. 55 del 4.12.2009) e ed erronea valutazione dei presupposti.

Le esperienze delle passate programmazioni e la considerazione delle forti novità introdotte dai Regolamenti comunitari riguardo al sistema di gestione del PSR, hanno indotto la Regione a mettere in particolare evidenza, nell'illustrazione della strategia di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, la problematica delle modalità attuative del Programma.

Sul punto, il PRS 2006/2013 così infatti dispone : *“Saranno, inoltre, valutate forme alternative al tradizionale bando, che tengano conto sia della tipologia di intervento (anche in relazione alle diverse categorie di beneficiari, alle dimensioni delle aziende e degli investimenti previsti) ed in stretta connessione alle norme che richiedono un’adozione celere di alcuni interventi (es. adeguamento alle disposizioni in materia di igiene per le imprese).*

Si punterà, quindi, all’utilizzo di bandi a scadenza periodica per consentire alle imprese richiedenti, ai consulenti ed agli uffici preposti all’istruttoria di poter meglio distribuire nel tempo il carico di lavoro, evitando così fasi connotate da elevata congestione di tempi e attività, che comportano inevitabilmente significativi ritardi nell’avanzamento della spesa.”
(PSR.3.2.1 Strategia generale del Programma, pag.119).

E’ evidente che le modalità attuative del programma sono fondamentali perché scelte inidonee possono determinare l’inefficacia delle soluzioni operative che sminuiscono le scelte politiche e programmatiche, ponendosi a monte come fonte *rectius* causa del potere, da parte dell’amministrazione, di

modulare diversamente gli impegni giuridici necessari per l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale previsti nel PSR e perseguiti dal Reg. (CE) 1698/2005 e ss.mm.ii nonché dal Reg.(CE) n.1290/2005(condizioni e le regole specifiche applicabili al finanziamento delle spese connesse alla politica agricola comune, comprese le spese per lo sviluppo rurale).

Una scelta errata infatti può compromettere gli obiettivi di politica rurale previsti da PSR.

La complessità tecnico-amministrativa di accesso ai benefici della misura ovviata, come sopra esposto, attraverso il riconoscimento del potere di predisporre, diversamente, i bandi di accesso ai sostegni durante il periodo di programmazione, nel caso dell'impugnato bando, è stata sicuramente affrontata in modo arbitrario e lesivo, per come si è evoluta la procedura, degli interessi appartenenti alla categoria di coloro i quali hanno partecipato alla domanda di aiuto prevista dall'azione 214/1B (Agricoltura e Zootecnia biologica).

Il bando, infatti, in contrasto con gli obiettivi e le priorità dell'Asse II, della Misura 214 e della sottomisura 214/1 e con quanto era stato stabilito dai precedenti bandi, non tiene conto, separatamente, del fabbisogno specifico delle singole azioni in cui è articolata la sottomisura, ma al contrario, esprimendo, a monte, l'inadeguatezza di un'attività istruttoria sottesa alla fissazione del fabbisogno specifico di ciascuna azione, fissa in 15 MLN di euro, la dotazione finanziaria complessiva: *“La dotazione finanziaria per l'accoglimento delle istanze presentate con il presente bando è pari a 15 milioni di euro.*

Anche se viene specificato che *“la suddetta dotazione potrebbe essere*

suscettibile d'incremento in funzione di eventuali ulteriori fondi comunitari, nazionali che si dovessero rendere disponibili, sia a seguito delle economie derivanti dall'applicazione della misura per gli impegni assunti con i precedenti bandi e/o derivanti dalla disponibilità delle somme disposte per i pagamenti dei trascinamenti della precedente programmazione previsti dal PSR 2007 – 2013”

Orbene, un'interpretazione sistematica e teleologicamente orientata del quadro comune di riferimento su esposto, impone di ritenere illegittimo il bando, nella parte in cui non prevede separatamente una dotazione finanziaria per ciascuna azione, così come era stato fatto con i precedenti bandi.

La mancata previsione di una specifica dotazione finanziaria per ciascuna azione osta al riscontro *ex ante* dell'apporto finanziario che, in sede attuativa, l'amministrazione ha deciso di utilizzare per il sostegno legato alla specificità di ciascuna azione mentre *ex post* sfugge ad una valutazione obiettiva dell'effettiva attuazione degli obiettivi perseguiti dal PSR stesso.

Inoltre, tale scelta, pregiudica le aspettative di chi, come i ricorrenti, posti legittimamente in graduatoria vedono negata la possibilità di finanziamento e di scorrimento della graduatoria secondo i meccanismi di ripartizione proporzionale del fabbisogno finanziario previsti dai precedenti bandi indicati in rubrica.

Tali meccanismi indicati nei precedenti bandi, peraltro, costituiscono auto vincolo del potere discrezionale dell'A, che illegittimamente e senza motivazione, nella fattispecie, è stato messo in discussione dal bando impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio, nonostante il PSR ha previsto la pubblicazione di periodici bandi esclusivamente per consentire

alle imprese richiedenti, ai consulenti ed agli uffici preposti all'istruttoria di poter meglio distribuire nel tempo il carico di lavoro" e non per creare i presupposti di ingiustificabili violazioni della par condicio tra i partecipanti all'attuazione della stessa misura nell'ambito del programma di sviluppo rurale e di violazione dei limiti che si è autoimposta l'A.

Per capire bene gli effetti della illegittimità censurata, ed al fine di sottolineare l'auto attribuzione di un potere discrezionale a cui l'amministrazione si era, invece, autovincolata in senso limitativo, è opportuno riportarsi ai bandi 2008 e 2009, (GURS N. 17-Venerdì 18 aprile 2008- Supplemento Ordinario n.1 e N. 55-Venerdì 4 dicembre 2009) i quali, con riferimento alla dotazione finanziaria così stabilivano:

1. Anno 2008 : *ART.7 "La dotazione finanziaria per l'accoglimento delle istanze presentate con il presente bando, calcolata per il pagamento dell'aiuto alla prima annualità, è pari 40 milioni di euro, così suddivisi: 5 milioni di euro per ogni azione della sottomisura e 20 milioni di euro da attribuire alla graduatoria di ciascuna azione proporzionalmente al fabbisogno finanziario complessivo. Nel caso in cui la dotazione attribuita a ciascuna azione risultasse eccedente rispetto al fabbisogno le risorse disponibili incrementeranno il plafond di misura da ripartire in proporzione alle altre azioni. La suddetta dotazione potrebbe essere suscettibile d'incremento in funzione di eventuali ulteriori fondi comunitari, nazionali e/o regionali che si dovessero rendersi disponibili"*

- 1) Anno 2009 : *ART.3 "La dotazione finanziaria per l'accoglimento delle istanze presentate con il presente bando, calcolata per il*

pagamento dell'aiuto alla prima annualità, è pari 12 milioni di euro, così suddivisi: due milioni di euro per ogni azione della sottomisura e 6 milioni di euro da attribuire alla graduatoria di ciascuna azione proporzionalmente al fabbisogno finanziario complessivo. Nel caso in cui la dotazione attribuita a ciascuna azione risultasse eccedente rispetto al fabbisogno le risorse disponibili incrementeranno il plafond di misura da ripartire in proporzione alle altre azioni. La suddetta dotazione potrebbe essere suscettibile d'incremento in funzione di eventuali ulteriori fondi comunitari, nazionali e/o regionali che si dovessero rendere disponibili sia a seguito delle economie derivanti dall'applicazione del bando 2008 e/o derivanti dalla disponibilità delle somme disposte per i pagamenti del pregresso previsto dal PSR 2007 – 2013.”

Appare evidente, quindi, l'illogicità manifesta ed intrinseca di un Bando pubblico quale quello impugnato che, essendo finalizzato a soddisfare domande di aiuto diverse, con finalità diverse che perseguono, all'interno del PSR e del Reg. CE 1689/2005, obiettivi specifici diversi, al contrario dei precedenti bandi non ha diversificato all'interno degli obiettivi dallo stesso perseguito il plafond di fabbisogno destinato alla singola azione.

Peraltro l'infungibilità degli obiettivi perseguiti da ciascuna azione, pur essendo finalizzati al raggiungimento di scopi unitari, necessita di un'apposita previsione all'interno del bando anche al fine di verificare il risultato congiunto delle stesse sulla cui base empirica verrà successivamente predisposto il nuovo PSR 2014/2020 attualmente in fase di approvazione.

L'azione costituisce, infatti, il punto fondamentale per l'attuazione delle

politiche predisposte in sede di Programmazione Generale e ciò è facilmente evincibile dallo stesso PSR 2006/2013, il quale, tra le priorità tematiche e territoriali, con riferimento all'Asse II così stabilisce : “ *Quanto all'Asse 2, alcune azioni o sottomisure, per il loro carattere orizzontale, sono applicabili a tutto il territorio regionale, senza poter stabilire alcuna priorità territoriale (es. allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione o di abbandono e sostegno alla conservazione delle risorse genetiche in agricoltura).*

Per altri interventi sono state individuate delle priorità territoriali con riferimento alle territorializzazioni previste dalle specifiche normative comunitarie in relazione all'obiettivo regionale al quale concorrono in modo prevalente (biodiversità, contrasto al cambiamento climatico, tutela della risorse suolo e idriche).

Ed ancora, “ *Delle due sottomisure in cui è articolata la misura **214**, la prima (214/1) riguarda l'adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili con specifiche azioni generate da ben determinate problematiche territoriali”.*

Mentre, con riferimento specifico all'azione 214/1B, lo stesso dispone che: “*L'azione **214/1B** (Agricoltura e zootecnia biologica) oltre agli scopi già evidenziati per l'azione A, riducendo ulteriormente gli impatti negativi, contribuisce alla conservazione dell'ambiente naturale ed al contempo agevola il raggiungimento degli standard di sicurezza alimentare e la salvaguardia della salute degli operatori del settore”.*

Le illegittimità sopra rubricate sono confermate dal PSR e dagli obiettivi dallo stesso perseguiti, i quali sono a monte individuati a seguito di un'analisi del contesto socio economico e ambientale e strutturatiseguendo le linee guida

dell'allegato II del Regolamento CE n. 1974/2006 (par. 3.1: i quali descrivono la situazione sociale ed economica generale della Regione, l'andamento del settore agricolo, forestale e alimentare, la gestione dell'ambiente e del territorio e la qualità della vitivinicola aree rurali).

La previsione di sostegni ad alto raggio territoriale, nel caso della misura 214, tutto il territorio regionale, implica, quindi, che la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalle singole azioni siano finalizzati anche a colmare il divario socio economico tra le diverse aree (macroaree) in cui è articolato il territorio della Regione Siciliana.

Per classificare il territorio regionale in funzione del grado di ruralità è stata applicata la metodologia prevista dal *Piano Strategico Nazionale* (PSN), basata sulle indicazioni dell'*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico* (OCSE) come prescritta dal Regolamento attuativo del Reg. (CE) n. 1698/2005, in conformità al punto 2.4 degli *Orientamenti Strategici Comunitari* (Decisione 2006/144/CE).

Utilizzando il parametro di base rappresentato dalla densità abitativa i Comuni sono stati suddivisi in urbani (se la densità è superiore a 150 abitanti per km²) e rurali (se la densità è inferiore a 150 abitanti per km²).

La necessità adeguare i criteri OCSE alla realtà italiana e siciliana in particolare, ha comportato l'integrazione con altri parametri che tengono conto della provincia e della zona altimetrica (montagna, collina, pianura) si da individuare quattro macroaree omogenee.

Il territorio regionale è così ripartito in quattro aree:

A. Aree urbane.

B. Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata.

C. Aree rurali intermedie.

D. Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

A riprova del fatto che la separata indicazione della dotazione finanziaria costituisce un elemento essenziale del Bando, si consideri che le aree rurali intermedie e le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, si caratterizzano, secondo quanto esplicitamente riconosciuto dal PRS, rispettivamente, le prime, per la presenza esclusiva di territori di collina significativamente rurali con una certa diversificazione delle attività economiche dove il tasso di occupazione è lievemente inferiore alla media siciliana, pari al 30,8% le seconde, si caratterizzano, invece, per la massiccia presenza di montagna rurale oltre che di collina rurale.

Le stesse, sono le aree meno densamente popolate della regione (76,6 abitanti per km²) caratterizzate da una riduzione della popolazione nell'ultimo decennio. Queste aree, pur rappresentando in termini demografici appena il 15% della popolazione regionale, occupano in termini di estensione territoriale quasi il 39% della superficie territoriale, collocandosi al secondo posto dopo la macroarea C e sono caratterizzate dal tasso di occupazione più basso (30,5%) tra le macroaree individuate.

Orbene, lo sviluppo in questi territori, è principalmente legato al settore zootecnico e di agricoltura biologica il cui sviluppo, come previsto dal PSR,

stante, anche la modifica strutturale del mercato dovuto alla globalizzazione, necessita di politiche che perseguono un specifico modello di agricoltura legato soprattutto al concetto di multifunzionalità, con riferimento principalmente alla gestione dello spazio rurale, del suolo e del territorio, rispetto della biodiversità, alla produzione di alimenti elevando gli standard

qualitativi relativi all'assicurezza e alla salubrità.

Tali politiche a livello attuativo, si sostanziano nello stanziamento specifico di fondi per il sostegno all'agricoltura estensiva, costituita, prevalentemente, da seminativi e da allevamenti zootecnici che nell'isola assumono, oltre a quello produttivo, un ruolo di valorizzazione delle risorse ambientali e paesaggistiche, come espressamente riconosciuto dal PSR 2006/2013.

Sul punto, è sufficiente riportarsi ai considerando del Reg. (CE) 1698/2005 i quali, unitariamente letti, individuano quanto sopra chiarito in merito alla necessità di una politica mirata alla realizzazione di obiettivi specifici tenendo conto della specificità del territorio e della stessa previsione del fondo a sostegno delle politiche rurali.

In particolare: il 1° considerando precisa che : “ *Una politica comune dello sviluppo rurale dovrebbe accompagnare e integrare le politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune e contribuire così al conseguimento delle finalità di tale politica, enunciate dal trattato. La politica di sviluppo rurale dovrebbe inoltre tener conto degli obiettivi generali della coesione economica e sociale stabiliti dal trattato e concorrere alla loro realizzazione, incorporando nel contempo altre priorità politiche salienti, menzionate nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Göteborg in relazione alla competitività e allo sviluppo sostenibile*”.

Il considerando n. 2, precisa, inoltre, che : “ *Secondo il trattato, nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi specifici per la sua applicazione, si deve considerare il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità*

strutturali e naturali tra le diverse regioni agricole”.

L’ 11°, infine, con riguardo agli obiettivi precisa: “ *Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali a livello comunitario, concernenti la competitività dei settori agricolo e forestale, la gestione del territorio e l’ambiente, nonché la qualità di vita e la diversificazione delle attività in tali zone, tenendo conto della diversità delle situazioni, che vanno dalle zone rurali remote colpite da spopolamento e declino alle zone rurali periurbane che subiscono la pressione crescente dei centri urbani”.*

Il raggiungimento, quindi, della competitività del settore agricolo e forestale e le strategie di sviluppo miranti ad accrescere ed adeguare il potenziale umano, il capitale fisico e la qualità della produzione agricola sono stati compromessi dal bando, che per tale motivo è illegittimo e va annullato e/o dichiarato nullo.

In assenza, di un controllo effettivo dovuto dalla fissazione a monte di una separata dotazione finanziaria, tuttavia, gli stessi obiettivi di politica sociale ed ambientale perseguiti a livello comunitario, sfuggono, pertanto ad un controllo *ex post* contribuendo, in tal modo, a rendere inefficaci gli interventi delle azioni stesse.

La mancata previsione di una specifica dotazione finanziaria per l’azione 214/1B determina, come ha determinato, infatti, la mancata realizzazione degli obiettivi di sostegno dianzi evidenziati e ciò è plasticamente confermato dal fatto che la graduatoria approvata in esecuzione del bando sub 4) impugnato ha visto l’esclusione dal finanziamento dell’87% sul totale delle domande escluse appartenenti del c.d. biologico. E la maggior parte ricadenti, paradossalmente, come quelle dei ricorrenti,

all'interno delle aree che il PSR tendeva a proteggere e tutelare

Peraltro, ove fosse stata prevista una dotazione finanziaria separata, coerentemente con i principi di legalità, parità e non discriminazione, l'azione amministrativa sarebbe stata intellegibile alla mente dei partecipanti alla procedura selettiva i quali, avrebbero potuto, non presentare alcuna domanda, che comporta oneri considerevoli, in relazione all'entità del finanziamento diretto alla singola azione.

Sul punto, infatti, fermo restando qualunque azione tesa al risarcimento del danno ingiusto patito dai ricorrenti, è opportuno precisare che la presentazione della domanda non avviene, come non è avvenuta, senza oneri.

Invero, come espressamente indicato nelle disposizioni di attuazione in generale e con riguardo alla all'azione 214/1B in particolare, gli impegni assunti con le rispettive azioni devono essere applicati sull'intera superficie aziendale utilizzabili *“al momento della presentazione della domanda”* inoltre, recita il punto 2.2.1 : *“Sono ammessi a beneficiare alla azione gli imprenditori agricoli singoli e associati come individuati al punto 1.2, che alla data di presentazione delle domanda abbiano presentato la notifica di attività di produzione con metodo biologico, le cui aziende siano assoggettate al sistema di controllo, previsto dall'articolo 27 e 28 del Reg. CE 834/2007 (ex articoli 8 e 9 del Reg. CE 2092/91), da parte di un Organismo di Controllo autorizzato ed accreditato. Si precisa inoltre, che ai fini dell'ammissibilità al regime di aiuti, la visita ispettiva iniziale, dovrà essere effettuata dall'Organismo di controllo in data antecedente alla presentazione informatica della domanda d'aiuto [...].*

La necessità, quindi, di una preventiva fissazione della dotazione finanziaria,

avrebbe potuto far valutare, anche degli operatori abilitati alla predisposizione ed invio della documentazione, il costo marginale dell'assunzione dell'impegno e degli oneri economici immediatamente pagati dai richiedenti evitando di ingenerare quell'affidamento dovuto anche dall'espletamento delle procedure dei bandi precedenti e dello scorrimento delle rispettive graduatorie stante la specifica e dedicata dotazione finanziaria così come previsto dai rispettivi bandi (per una valutazione esaustiva degli impegni di condizionalità e/o oneri assunti dai beneficiari al momento della presentazione della domanda cfr.: seduta del 20 aprile 2010, Allegato 1, giustificazione premi).

Infine, è lo stesso Reg. CE N.1698/2005 che agli artt.75 e 76, impone all'Autorità di Gestione del Programma, la quale è responsabile dell'efficace, efficiente e corretta gestione e attuazione del programma, di garantire al Comitato di Sorveglianza tutta la documentazione necessaria per sorvegliare l'attuazione del programma alla luce degli obiettivi specifici e di informare i beneficiari del contributo comunitario e del ruolo svolto dalla Comunità nell'ambito del programma e dei relativi risultati e ciò, al fine di incoraggiare, in particolare, gli imprenditori agricoli e i detentori di aree forestali, ad impiegare metodi di utilizzazione del suolo compatibili con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente naturale e del paesaggio e di protezione delle risorse naturali e di educarli al rispetto dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria.

Ciò a dimostrazione che gli oneri connessi alla presentazione delle domande di aiuto sono rilevanti ed incidono nella economia aziendale e potevano essere evitate se l'A, avesse messo in grado gli aspiranti a partecipare alla procedura

selettiva di capire quale era la dotazione finanziaria destinata alle singole azioni e ciò illegittimamente non è stato fatto.

La mancata diversificazione della dotazione finanziaria è, quindi, imprescindibile e ciò è dimostrato dalla articolazione dei precedenti bandi e dal fatto che individuando una copertura finanziaria indistinta per tutte le azioni, si è creata una miscellanea tra più azioni aventi obiettivi diversi, con la conseguenza aberrante che le azioni hanno avuto una percentuale di finanziamento assolutamente diversa e sperequata rispetto agli obiettivi che stanno alla loro base.

Si tenga conto infatti che con tale modus operandi, in contrasto con le precedenti determinazioni dell'A., l'azione del c.d. Biologico ha avuto una percentuale di finanziamento di circa il 70% sul totale delle domande di aiuto mentre l'azione 214A ha avuto una percentuale di finanziamento del 90% sul totale delle domande di aiuto, con gravissime sperequazioni, che certamente non trovano alcun riscontro nelle fonti normative sopra rubricate e rappresentano anzi, la negazione stessa degli obiettivi di parità e non discriminazione, specie territoriale.

L'esigenza di una diversificazione della copertura finanziaria costituisce infine uno specifico obbligo imposto all'autorità di gestione dall'art. 76 del regolamento CE 1698/2005 il quale dispone che l'autorità di gestione provveda a pubblicizzare il programma nei modi seguenti: “ a) Informa i potenziali beneficiariomissis... circa le possibilità offerte dal programma e le condizioni per potere accedere ai finanziamenti”.

Autorità di gestione che, comunque, avendo modificato la priorità e gli obiettivi del programma prevedendo una unica dotazione finanziaria per più

azioni, aveva l'obbligo, ai sensi dell'art. 75 del regolamento CE di comunicare preventivamente tale decisione al comitato di sorveglianza, il quale ha il compito di sorvegliare l'attuazione del programma alla luce dei suoi specifici obiettivi.

2° motivo. Violazione dell'art. 97 della Cost.; Violazione e falsa applicazione degli artt. 39, 40, 75, 76 e 78 del Reg. (CE) 1698/2005; violazione e falsa applicazione dei verbali del Comitato di sorveglianza del 4 aprile 2008 e del 20 aprile 2010; violazione della par condicio tra i concorrenti; violazione degli artt. 1 e 3 l. 241/1990; eccesso di potere per illogicità manifesta; eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica; eccesso di potere per sproporzione manifesta e per contraddittorietà intrinseca ed estrinseca.

La procedura impugnata, oltre alle illegittimità riscontrate sub I°, nella fase di approvazione della graduatoria presenta, inoltre, una macroscopica illegittimità dovuta all'esercizio del potere selettivo che, inopinatamente, non tiene conto della diversificazione tra azioni e quindi tra concorrenti e quindi tra i diversi criteri di selezione ivi previsti, ma al contrario li confonde attraverso la formulazione di una graduatoria unica.

Invero nella fattispecie che ci occupa l'A. regionale ha pubblicato un'unica graduatoria, contrariamente a quanto è avvenuto con i precedenti bandi, senza tenere conto della diversità delle singole azioni e dei punteggi ad essi attribuiti

Ma lo scopo della selezione e quindi la sua causa è quello di individuare, tra i partecipanti, i concorrenti meritevoli alla stregua della predeterminazione astratta dei criteri di selezione per le singole azioni previste.

La previa fissazione, per le azioni previste dal bando, di criteri di selezione diversi, vieta, quindi, innanzitutto in omaggio al principio di legalità, parità e non discriminazione, di considerare appartenenti alla medesima classe di soggetti partecipanti, coloro i quali sono sottoposti al medesimo potere selettivo ed alla sua oggettività giuridica.

Diversamente opinando, né l'attribuzione, per legge, del potere fissazione dei criteri di selezione avrebbe senso in un ordinamento giuridico ispirato al principio di separazione dei poteri né al giudice sarebbe consentito somministrare giustizia "nell'amministrazione", allor quando alla stessa venisse riconosciuto il potere di disapplicare con l'atto conclusivo della procedura le norme ed i principi espressione di garanzia, di democrazia e di uguaglianza.

Considerare alla stessa stregua soggetti che dovevano essere valutati diversamente in base ai criteri di selezione predeterminati ha determinato delle gravi sperequazioni.

La discrezionalità, seppur limitata dal PSR nella fissazione dei criteri di selezione, si è, nella fattispecie che ci occupa, trasformata in arbitrio all'atto della formazione della graduatoria dalla quale, infatti, non è possibile individuare una logica selettiva, ma semplicemente una procedura distributiva della dotazione finanziaria che ha penalizzato coloro i quali, *ceterisparibus*, come si spiegherà avanti, hanno chiesto domanda di aiuto per l'azione 214/1B.

Il punto 1.7) delle "Disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto" denominato "*Criteri di selezione*" prevede che: "*La selezione dei beneficiari sarà effettuata secondo criteri oggettivi che caratterizzano*

l'azienda agricola e il titolare dell'impresa agricola, con l'attribuzione di specifici punteggi, nel rispetto delle priorità previste dalle singole azioni.

Le priorità territoriali sono classificate in livelli ed assegnate alle superfici agricole che ricadono in aree preferenziali. La priorità sarà esclusivamente attribuita nel caso in cui il almeno il 50% della superficie aziendale impegnata ricada nell'area preferenziale interessata.

All'interno delle priorità territoriali sono previsti criteri di selezione legati alle sensibilità ambientali dell'area, tenendo conto anche della contemporanea coesistenza di diverse sensibilità su una medesima area.

Le priorità tecniche vengono individuate tenendo conto delle esigenze di attuare interventi specifici per il perseguimento di specifici obiettivi di tutela ambientale e delle caratteristiche aziendali.

Al fine del riconoscimento del punteggio attribuito per ciascuna priorità secondo i criteri individuati per azione, gli stessi devono sussistere al momento della data di presentazione della domanda di aiuto all'Amministrazione.

A parità di punteggio all'interno di una medesimo livello di priorità territoriale saranno tenute in considerazione le caratteristiche soggettive del richiedente, di seguito indicate. Il pagamento degli aiuti è subordinato all'effettiva disponibilità finanziaria destinata alla misura nel programma.

In particolare, la selezione delle domande per ciascuna azione della sottomisura avverrà nel rispetto delle priorità territoriali previste nel PSR Sicilia 2007-2013 e secondo i seguenti criteri, definiti dall'Amministrazione dopo avere consultato il 4 aprile 2008 e il 20 aprile 2010, ai sensi dell'art. 78 del regolamento CE n. 1698/2005, il Comitato di sorveglianza.”

La *lex specialis*, rinvia, quindi, al PSR, per l'individuazione delle priorità territoriali ed a quanto stabilito dal Comitato di Sorveglianza per la definizione dei criteri di selezione.

Il PSR individua le priorità territoriali attraverso una sintesi tra le problematiche e i bisogni dei territori che afferiscono alle quattro macroaree individuate dallo stesso e gli obiettivi prioritari dei singoli Assi.

Quanto all'Asse 2, dispone il PSR, “ *alcune azioni o sottomisure, per il loro carattere orizzontale, sono applicabili a tutto il territorio regionale, senza poter stabilire alcuna priorità territoriale (es. allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione o di abbandono e sostegno alla conservazione delle risorse genetiche in agricoltura).*”

Per altri interventi sono state individuate delle priorità territoriali con riferimento alle territorializzazioni previste dalle specifiche normative comunitarie in relazione all'obiettivo regionale al quale concorrono in modo prevalente”.

Lo stesso PSR, chiarisce, quindi, che gli obiettivi regionali superano le esigenze di territorializzazione previste dalla specifiche normative comunitarie, rappresentando, quest'ultime, secondo quanto appare di logica deduzione, solo una parte, seppur in modo prevalente, degli obiettivi specifici che la Regione, in sede di programmazione, si è prefissata di raggiungere attraverso le risorse Comunitarie.

Con riferimento al caso specifico, la sottomisura in cui è articolata la misura 214, la 214/1, come recita lo stesso PRS, “*riguarda l'adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili con specifiche azioni generate da ben determinate problematiche territoriali*”.

La localizzazione degli interventi in essa previsti si individua attraverso il rinvio alla Tabella 37 “Localizzazione degli interventi dell’Asse 2” la quale stabilisce, con riferimento all’azione 214/1A (*metodi di gestione dell’azienda agricola ecosostenibili*), le seguenti priorità territoriali “*in ordine di precedenza*”:

1. aree individuate dalla Regione Siciliana ai sensi della direttiva 676/91 con DDG n. 121 del 24/02/2005 come ZVN (zone vulnerabili ai nitrati) e con decreto DDG 357 del 03/05/2007 come zone a rischio di inquinamento da fitofarmaci; bacini imbriferi individuati come sensibili dal Piano Regionale di tutela delle acque redatto ai sensi delle direttive 676/91 CEE e 60/2000 CE;
2. zone natura 2000 (SIC e ZPS), individuate ai sensi delle direttive 79/409 CEE e 92/43/CEE; zone di alto valore naturale inserite nel sistema regionale delle aree naturali protette (76 Riserve Naturali Regionali e 4 Parchi Regionali);
3. bacini imbriferi definiti dal Piano Regionale di tutela delle acque redatto ai sensi delle direttive 676/91 CEE e 60/2000 CE, entro cui insistono le aree di cui al punto 1;
4. aree limitrofe ai corpi idrici come individuate dall’Art.142 comma 1, lettera b) e lettera c) del “Codice dei beni culturali edel paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137” (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42).

Mentre, con riferimento all’azione 214/B (*Agricoltura e zootecnia biologica*), l’ordine di precedenza è assegnato alle seguenti priorità territoriali:

1. zone natura 2000 (SIC e ZPS), individuate ai sensi delle

direttive 79/409 CEE e 92/43/CEE, zone di alto valore naturale inserite nel sistema regionale delle aree naturali protette (76 Riserve Naturali Regionali e 4 Parchi Regionali);

2. aree individuate dalla Regione Siciliana ai sensi della direttiva 676/91 con DDG n. 121 del 24/02/2005 come ZVN (zone vulnerabili ai nitrati) e con decreto DDG 357 del 03/05/2007 come zone a rischio di inquinamento da fitofarmaci;
3. bacini imbriferi definiti dal Piano di tutela delle acque redatto ai sensi delle direttive 676/91 CEE e 60/2000 CE, entro cui insistono le aree di cui al punto 2.

Ed infine, con riferimento all'azione 214/1D, "Allevamento di razze autoctone a rischio di estinzione o di abbandono" oltre alla considerazione, non di poco conto che alla stessa azione possano partecipare anche : *Aziende Agrituristiche e/o di turismo rurale, fattorie didattiche e aziende che praticano attività ricreative* , la localizzazione avviene:

1. Sull'intero territorio regionale, con la precisazione che le disposizioni attuative, recependo, alcune indicazioni dei criteri di selezione previsti dal comitato di sorveglianza, hanno fissato dei criteri di selezione attribuendo priorità alle zone : 1) *Aree Natura 2000 ed Aree ad alto valore naturale*; 2) *Aree montane e/o aree svantaggiate*;

Come appare evidente, la localizzazione degli interventi ritenuta dal PSR prevalente è identica a livello generale ma, con riferimento alla specifica azione, è diversamente modulata in termini di priorità e, in linea con quanto previsto dalle disposizioni attuative "All'interno delle priorità territoriali sono previsti criteri di selezione legati alle sensibilità ambientali dell'area,

tenendo conto anche della contemporanea coesistenza di diverse sensibilità su una medesima area.”

Il collocamento in graduatoria, quindi, avrebbe dovuto seguire l'ordine del punteggio attribuito per ciascuna priorità, secondo i criteri individuati per ciascuna azione ed invece è stata redatta un'unica ed indistinta graduatoria.

L'effetto deleterio di una graduatoria unica è evidente, in quanto, ad un medesimo livello territoriale corrisponde, così come previsto nelle stesse disposizioni di attuazione un punteggio diverso, che può avere un senso se la selezione viene effettuato con graduatorie distinte in relazione alle singole azioni, ma che diventa assolutamente discriminante nel caso in cui, come nella fattispecie viene illegittimamente formulata un'unica graduatoria relativa a soggetti partecipanti per azioni diverse.

Quindi in termini relativi, costituisce una ingiusta discriminazione territoriale dell'intera procedura, se la stessa non fosse interpretata ed applicata nel senso che la selezione sarebbe comunque avvenuta tra i partecipanti alla medesima azione.

Se ciò non bastasse, si consideri, inoltre, che i punteggi dei criteri territoriali e delle caratteristiche dell'azienda, cioè i due macro criteri di selezione, sono diversi tra le varie azioni in termini di punteggi totali (az. A: territoriale p. 70, aziendali 30; az. B : territoriale 60, aziendale 40 ;az. D, territoriale 35, aziendale 65).

In sede di Comitato di Sorveglianza, si è stabilito, infatti, che ogni macro criterio dovesse avere un cd. peso relativo, privilegiando, “ *in alcuni casi il rafforzamento dei criteri territoriali, in altri casi, per i criteri inerenti le*

caratteristiche del soggetto, l'attribuzione di un peso inferiore o in alternativa della priorità a parità di punteggio”,(cfr. Comitato di sorveglianza del 3-4 aprile 2008).

L'attuazione concreta delle decisioni prese nella su indicata sede, con riferimento alla procedura selettiva in questione, sono state completamente travisate *rectius* violate se si considera che la premessa metodologica era la seguente: *“Per ciascuna categoria, sono definiti i criteri di selezione, trasparenti ed oggettivi, e i relativi pesi al fine di consentire la definizione della graduatoria di merito dei progetti/operazioni meritevoli del finanziamento perchè possano maggiormente contribuire alla realizzazione della strategia, definita per ciascun Asse e per misura, e degli obiettivi generali e specifici del PSR”*, (cfr.: *“ Comitato di Sorveglianza 2008*), per la nozione di operazione in cui è ricompresa anche la specifica azione (cfr.: art. 2 lett. e), Reg. (CE) 1698/2005 e ss.mm.ii.).

Pertanto, posto il già ampiamente chiarito effetto distorsivo di una selezione unica con riguardo ai criteri territoriali, non di meno l'effetto distorsivo e penalizzante si verifica se si prende ad esame la diversificazione dei punteggi a parità di caratteristiche soggettive dei richiedenti.

In questo caso, la distorsione oltre ad esse evidente appare ancor più arbitraria, in quando, l'unica diversificazione ammessa con riguardo alle caratteristiche soggettive dei richiedenti è *“ l'attribuzione di un peso inferiore o in alternativa della priorità a parità di punteggio”*(cfr. Comitato di sorveglianza del 3-4 aprile 2008).

Questo importante criterio ermeneutico contribuisce, infatti, ad enucleare, se ve ne fosse bisogno, la regola generale secondo cui la selezione deve avvenire

solamente tra le domande di aiuto appartenenti alla medesima azione con l'attribuzione, se necessario, di un punteggio soglia e di un obiettivo prevalente, separatamente per ciascuna azione in cui è articolata la sottomisura, al contrario di quanto previsto dal D.D.G. n. 5178 del 21/11/2013 e definitivamente confermato dal D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 i quali, con la fissazione del punteggio pari a 21 e priorità prevalente 3, hanno di fatto individuato una soglia commisurata a dei criteri di selezione disomogenei.

Tra l'altro, se si considera che i premi previsti dalla dalle Azioni 214/1A, 214/1B, 214/1E, 214/1F, 214/1G, 214/2A e 214/2B non sono cumulabili tra loro sulla medesima superficie e/o UBA a premio (cfr. punto 1.8, disposizioni attuative), la fissazione di un unico punteggio soglia per tutte le azioni ha comportato la negazione degli obiettivi diversificati previsti dal Bando e dal PSR.

Infatti, una medesima area classificata protetta o comunque prioritaria almeno prevalentemente per il PSR, riceverebbe un trattamento differenziato in termini di tutela e/o di miglioramento a seconda che il richiedente abbia partecipato all'una a all'altra categoria degli impegni agroambientali di cui alla misura 214.

All'uopo si specifica che la correlazione tra azioni e vantaggi ambientali delle azioni 214/1A e 214/1B, come si evince dalla tabella 90 del PSR, sono pressochè identici in termini di definizione sintetica e sicuramente identici in termini di impatto ambientale positivo.

Tale circostanza è espressamente riconosciuta dal PSR stesso, il quale, come sopra indicato specifica che, : *“L'azione **214/1B** (Agricoltura e zootecnia*

biologica) oltre agli scopi già evidenziati per l'azione A, riducendo ulteriormente gli impatti negativi, contribuisce alla conservazione dell'ambiente naturale ed al contempo agevola il raggiungimento degli standard di sicurezza alimentare e la salvaguardia della salute degli operatori del settore”.

Ed allora delle due l'una, o le azioni possono essere considerarsi concorrenti, ed allora il bando e lo stesso PSR sono illegittimi nella parte in cui prevedono una diversificazione dei criteri, dei punteggi, e delle priorità territoriali per il perseguimento dei medesimi obiettivi di salvaguardia territoriale ed ambientale e per tali motivi vanno annullati, oppure il concorso tra le diverse azioni non è assolutamente possibile in considerazione degli specifici obiettivi che le stesse sono preordinate a raggiungere e degli impegni che i beneficiari assumono al momento della presentazione della domanda e quindi è abnorme la scelta di formulare un'unica graduatoria.

L'amministrazione, seppur esortata dalla Commissione ad attribuire ed individuare dei criteri di selezione che impediscano o scongiurino il rischio di un appiattimento della graduatoria (cfr. Comitato di sorveglianza del 3-4 aprile 2008), nondimeno al momento dell'esercizio del potere selettivo dovrà comunque tenere conto della circostanza, per il vero espressamente enunciata dal PSR, che la misura, essendo destinata a essere applicata su tutto il territorio regionale, dovrà avere un'estensione omogenea specie in quei territori ricadenti nelle macroaree C e D.

La fissazione del punteggio soglia inserendosi, infatti, all'interno di una programmazione regionale tesa a raggiungere non solo obiettivi ambientali, ma anche socioeconomici, dovrebbe quindi tenere conto dei suoi effetti

sull'intero territorio regionale e sulla omogeneità territoriale degli effetti ambientali.

Ed ancora, la contraddittorietà tra più atti della medesima procedura è particolarmente evincibile ed evidente se solo si consideri che le graduatorie dei bandi precedenti relativi alla medesima sottomisura ed alle medesime azioni, erano predisposti separatamente per ciascuna azione, di modo che l'omogeneità dei criteri e dei richiedenti il beneficio ben si attagliava alla logica selettiva. (cfr.:DDG n. 2218 del 14/07/2011;DDG n. 2949 del 12/09/2011.)

Né al riconoscimento di tale elemento sintomatico osta la considerazione che trattasi di procedure selettive diverse.

A tal fine è giova ribadire che, il PRS 2006/2013, con riguardo allo svolgimento delle procedure selettive così dispone : *“Saranno, inoltre, valutate forme alternative al tradizionale bando, che tengano conto sia della tipologia di intervento (anche in relazione alle diverse categorie di beneficiari, alle dimensioni delle aziende e degli investimenti previsti) ed in stretta connessione alle norme che richiedono un'adozione celere di alcuni interventi (es. adeguamento alle disposizioni in materia di igiene per le imprese).*

Si punterà, quindi, all'utilizzo di bandi a scadenza periodica per consentire alle imprese richiedenti, ai consulenti ed agli uffici preposti all'istruttoria di poter meglio distribuire nel tempo il carico di lavoro, evitando così fasi connotate da elevata congestione di tempi e attività, che comportano inevitabilmente significativi ritardi nell'avanzamento della spesa.” (PSR.

3.2.1 Strategia generale del Programma, pag.119).

Che il Bando impugnato faccia parte della medesima procedura la quale, nel caso di specie, **va intesa con riferimento alla procedura di attuazione della Misura 214 nel suo complesso**, nell'ambito del Piano di Sviluppo Regionale 2007/2013, si evince non solo dalla scelta a monte del PSR, scelta effettuata al precipuo scopo di rendere più agevole e snella la procedura amministrativa, ma anche dall'identità, salvo le eccezioni illegittime impuginate con il presente atto, del bando, dei criteri di selezione, del rinvio alle fonti ivi compresi i pareri del 4 aprile 2018 e del 20 aprile 2010.

Pertanto, in assenza di una motivazione dell'amministrazione che possa in qualche modo far emergere la coerenza dell'impugnato bando con l'interesse pubblico perseguito dalle fonti su indicate, ivi compresa la scelta di privilegiare, a parità di condizioni, un'azione piuttosto che un'altra, la graduatoria unica e la procedura nella sua interezza sono illegittime e vanno quindi caducate con ogni mezzo, ivi compreso il potere di disapplicazione di ogni norma, anche processuale, che osta alla corretta applicazione del diritto comunitario stante la primazia di quest'ultimo e dei suoi obiettivi nella sfera di sovranità ad esso attribuita dai trattati.

Nella specie, infatti, l'approvazione da parte della Commissione del PSR, previa valutazione della sua coerenza con gli obiettivi del Reg. (CE) 1698/2005 e del Reg. (CE) n.1290/2005, rendono rilevanti, a livello comunitario, gli obiettivi in esso contenuti.

Le azioni in cui sono articolate le sottomisure rappresentano, infatti, l'attuazione concreta degli obiettivi di cui agli art.36 e ss. del Reg. (CE) 1698/2005.

La sezione 2° del Reg. (CE) in questione, tende al miglioramento

dell'ambiente e dello spazio rurale e, con particolare riferimento agli impegni agroambientali, garantisce (tanto è vero che la previsione del bando è prevista in forma residuale) il sostegno a quegli agricoltori che assumono volontariamente impegni che vanno al di là degli obblighi previsti dalla norme.

La durata dell'impegno (quinquennale), in uno con la garanzia della certezza del diritto e la garanzia pluriennale dei pagamenti costituisce l'incentivo più importante per la creazione dei beni a fruizione indifferenziata.

Questi beni, sono perseguiti e tutelati dal diritto comunitario con il sostegno in questione e la sua attuazione richiede, inoltre, non solo l'incentivo all'ingresso ma soprattutto al mantenimento nel lungo periodo degli impegni nei territori il cui PIL è costituito in misura percentuale molto alta dagli introiti derivanti dall'agricoltura con effetti positivi importanti sulla disoccupazione e sullo spopolamento delle zone stesse.

3° motivo. Violazione dell'art. 97 della Cost.; Violazione e falsa applicazione degli artt. 39, 40, 75, 76 e 78 del Reg. (CE) 1698/2005; violazione e falsa applicazione del Reg. (CE) n.73/2009; violazione e falsa applicazione dei verbali del Comitato di sorveglianza del 4 aprile 2008 e del 20 aprile 2010; violazione della par condicio tra i concorrenti; violazione degli art.1 e 3 l.214/1990; eccesso di potere per illogicità manifesta; eccesso di potere per sproporzione; eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica- violazione e/o falsa interpretazione del bando;

Alle illegittimità appena denunciate un'ulteriore fonte di discriminazione e di lesione della *par condicio* tra i concorrenti, nei modi e nei termini enunciati nel

2° motivo di ricorso, riguarda la circostanza, per il vero conosciuta dai concorrenti soltanto al momento dell'approvazione della graduatoria (cfr.: D.D.G. n. 5178 del 21/11/2013 e D.D.G. n. 857 del 7/4/2014, pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27, pag.3.-5), che le domande di adesione con doppia azione(214/1A + 214/1D o 214/1B + 214/1D) sarebbero state valutate tenendo conto sia delle priorità territoriali che dei punteggi di ambedue le azioni.

Quindi si è deciso, solo in sede di formulazione della graduatoria e senza una espressa e preventiva previsione del bando, che coloro che hanno partecipato alla procedura selettiva per più azioni, possono cumulare i punteggi attribuiti alle due distinte azioni con ulteriori e penalizzanti effetti distorsivi, potendo beneficiare sostanzialmente di un punteggio doppio di chi ha partecipato per un'unica azione e che ha visto in tal modo ulteriormente neutralizzata la possibilità di ottenere l'aiuto richiesto.

All'assenza a monte di una dotazione finanziaria separataper ciascuna azione ed alla formulazione di una graduatoria unica, ivi compresa l'azione 214/1D "*Allevamento delle razze autoctone a rischio di estinzione o abbandono*" si aggiunge, tra le illegittimità che contraddistinguono la procedura de quo nella sua interezza, la discriminazione arbitraria dovuta al fatto che nella medesima graduatoria la posizione di alcune domande è stata determinata, in assenza di specifici criteri approvati dal comitato di Sorveglianza e di espressa previsione del bando, dalla cumulabilità dei punteggi di tutti i criteri di selezione previsti da ambedue le azioni.

Già la fase della procedura in cui è stato deciso il criterio in questione (Decreto di approvazione delle graduatorie) sarebbe da sola sufficiente a

caducare l'intera procedura, considerando che tecnicamente sono state modificate le disposizioni attuative nella parte in cui individuano i criteri di selezione e di formulazione della graduatoria i quali, nella logica della procedura selettiva, dovrebbero essere individuati ex ante e prima della presentazione della domanda e non successivamente con il provvedimento che approva la graduatoria definitiva e ciò per evitare gravi violazioni della par condicio.

Tale vizio è sicuramente motivo di annullabilità, ma la categoria della nullità non sarebbe estesa al di là del suo ambito di applicazione considerato che l'amministrazione ha potuto arbitrariamente (l'utilizzo del termine discrezionale non sarebbe consono stante la legittimità che lo contraddistingue) **scegliere e non selezionare** i beneficiari del contributo.

In ogni caso la motivazione espressa appare con tutta evidenza tautologica.

Infatti il decreto 857 del 4 aprile 2014 così dispone: *“Verificato che alcune domande di adesione con doppia azione (214/1A + 214/1D o 214/1B + 214/1D) devono essere adeguatamente poste nella graduatoria approvata con il D.D.G. n. 5178 del 21 novembre 2013 in quanto nella valutazione si deve tenere conto sia delle priorità territoriali che dei punteggi di ambedue le azioni”*

Mentre, il decreto n.5178 del 21 novembre 2013 così dispone: *“considerato che le domande di adesione con doppia azione (214/1A + 214/1D o 214/1B + 214/1D) contribuiscono maggiormente al raggiungimento degli obiettivi agroambientali prefissi dalla misura e che per la valutazione di tali domande sono state prese in considerazione sia le priorità territoriali che dei punteggi di ambedue le azioni”*

Che gli obiettivi agroambientali siano maggiormente raggiungibili da una pluralità di azioni ed in particolare dalle azioni 214/1A + 214/1D o 214/1B + 214/1D oltre ad essere scontato è altresì esplicitamente riconosciuto anche dal Bando impugnato, il quale, in ossequio al Reg. (CE) 73/2009, ed al Reg.1974/2006, consente la cumulabilità dei premi, ma non può certo legittimare una violazione della par condicio.

La cumulabilità, in questo caso, è sinonimo di compatibilità per sostegni che sono considerati aggiuntivi rispetto agli impegni agroambientali principali (cfr.: art. 68 Reg. (CE) 73/2009; art.27 Reg.1974/2006).

La cumulabilità e il *favor* per il maggior impegno agroambientale assunto, è già a monte, altresì, valorizzato, secondo un criterio di ragionevolezza e proporzionalità propri del diritto comunitario il quale, ai sensi dell'ultimo Paragrafo dell'art. 27 del su citato regolamento, così stabilisce: “ *Ove ricorre una combinazione di misure o di impegni l'entità del sostegno è determinata tenendo conto del mancato guadagno o dei costi aggiuntivi specifici derivanti dalla combinazione*”.

La cornice normativa su indicata, è stata completamente, tuttavia, nella fattispecie, travisata dall'amministrazione la quale ha utilizzato il potere del maggior beneficio per la cumulabilità, per enucleare ex post un criterio di selezione non previsto in alcuna fonte regolatrice del Bando né approvato dal Comitato di Sorveglianza.

Ma ammesso che sia possibile alla luce del quadro normativo vigente, associare al *favor* già previsto della cumulabilità anche un'ulteriore vantaggio nelle procedure di selezione, lo stesso si sarebbe potuto sostanziare, nei limiti consentiti dalla ragionevolezza e dalla proporzionalità, per

esempio, nell'individuazione di un punteggio aggiuntivo *coeterisparibus*.

A tale conclusione, non osta la considerazione che il bando riconosce espressamente al punto 2.3.3) delle disposizioni attuative, l'associazione, in via facoltativa, dell'azione 21/1D, con le azioni 214/A, 214/B e 214/C.

Questa possibilità, infatti, se è coerente con la previsione di un sostegno aggiuntivo per i maggiori oneri e per le perdite dovute alla combinazione, non giustifica un trattamento privilegiato per il semplice fatto di presentare domanda con doppia azione e principalmente non può mai giustificare la possibilità per il concorrente di un'unica azione di vedere quasi neutralizzata la possibilità di ottenere l'aiuto.

Tale trattamento è, infatti stato disposto in modo assolutamente illegittimo poiché sproporzionato e comunque sarebbe stato possibile soltanto tramite una previsione specifica contenuta nelle disposizioni attuative (*lexspecialis*) che sul punto tacciono.

Per capire gli effetti distorsivi che un simile criterio ha generato sulla procedura selettiva ed a scapito di coloro i quali hanno presentato domanda di aiuto per una sola azione, è sufficiente controllare la graduatoria unica ed avvedersi che molte domande con doppia azione ammissibili al sostegno e rientrate tra quelle finanziabili con doppio aiuto per il superamento del punteggio n.21, priorità livello 3, se non avessero presentato unitamente la domanda di aiuto, non avrebbero ottenuto una posizione utile in graduatoria per mancanza/insufficienza dei punteggi assegnati per le singole azioni.

Quindi, per esempio, chi ha ottenuto un punteggio di 11 sia per l'azione 214/1A sia per l'Azione 214/1B sia per l'azione 214/1D è rimasto fuori dalla selezione per non aver superato il punteggio soglia stante i criteri di selezione

previsti, le caratteristiche soggettive e le priorità territoriali stabilite dal PSR

Al contrario, con la semplice presentazione della doppia azione, gli stessi candidati sono risultati in posizione utile godendo, inoltre, del beneficio della cumulabilità e della previsione di un sostegno aggiuntivo.

È evidente che in tal modo, pur concorrendo nella medesima selezione, alle domande con doppia azione è stato surrettiziamente stabilito un punteggio soglia inferiore della metà circa, rispetto a quello formalmente stabilito per tutti gli altri concorrenti, con buona pace dei principi basilari minimi richiesti per una procedura di selezione pubblica..

La normativa concorsuale (applicabile indifferenziatamente a ogni genere di gara) impone, infatti, di effettuare una serie di valutazioni, per così dire assolute, ciascuna riferita a ogni singolo concorrente, rispetto al quale va espresso un giudizio di merito compendiato nell'attribuzione di un punteggio (che è, appunto, "assoluto", nel senso che la sua attribuzione non deve essere influenzata dall'esito delle valutazioni svolte con riguardo agli altri concorrenti); la componente di relatività della valutazione, ossia l'interazione tra ciascuna delle valutazioni riferite a ogni concorrente, non può che emergere dal mero confronto, e graduazione in ordine decrescente, dei punteggi (o voti) singolarmente attribuiti a ciascuno dei partecipanti alla selezione cfr. Cons. Giust. Amm. Sic., Sent., 29-05-2014, n. 295.

Il tutto, ovviamente, nel presupposto che i criteri di selezione siano stati determinati antecedentemente alla valutazione dei concorrenti e siano uguali per tutti cosa che nel caso di specie non è avvenuta, in quanto, la valutazione delle domande, prima della surrettizia modifica del criterio di valutazione e della soglia di ammissibilità al finanziamento, era già

avvenuta essendo già stata pubblicata la graduatoria provvisoria regionale in cui non veniva previsto il cumulo di punteggio per doppia azione.

SULLA SOSPENSIONE

DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI

FUMUS BONI IURIS

Sul *fumus* valgono le considerazioni a sostegno dell'illegittimità dell'impugnata procedura esposte in seno ai motivi di ricorso.

PERICULM IN MORA

I provvedimenti impugnati necessitano di essere sospesi poiché un'eventuale perdurante efficacia degli stessi, comportando il pagamento delle relative annualità in favore degli ammessi che hanno superato il punteggio soglia stabilito dal D.D.G. 857 del 7 aprile 2014 (pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27) pregiudicherebbe irrimediabilmente l'integrità della dotazione finanziaria che dovrebbe essere destinata specificamente all'azione 214/1B.

Tuttavia, qualora l'On.le T.A.R. adito dovesse ritenere, in sede cautelare, la sussistenza dei presupposti per il reintegro in graduatoria, si chiede, in via principale, l'ammissione con riserva al pagamento dell'annualità già erogate nonché di quelle erogate nel corso del giudizio di merito.

A supporto di tale provvedimento, infatti, si rammenti che i ricorrenti, come verrà meglio precisato in seno alla domanda risarcitoria, essendo assoggettati agli obblighi di condizionalità previsti dal Bando, dal P.S.R. e dalla disciplina comunitaria, in assenza del sostegno sarebbero penalizzati poiché dovrebbero far fronte agli impegni attingendo a risorse personali con il

rischio, anche e soprattutto per i beni collettivi tutelati dal Bando (ambiente, tutela delle risorse idriche, integrità dei prodotti, tutela del consumatore e benessere degli animali), di non poterne sopportare il carico finanziario nelle more della definizione del processo nel merito causando, quindi, la fuoriuscita non imputabile ai ricorrenti dal regime di condizionalità.

RISARCIMENTO DEL DANNO

L'illegittimità dell'azione amministrativa è causa di un danno ingiusto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30 c.p.a..

All'uopo si consideri che tutti i soggetti partecipanti sono, attualmente, aziende c.d. in "Bio", cioè aziende assoggettate al regime di condizionalità previsto dal PSR, dal Bando e dalla disciplina comunitaria.

L'assunzione *pro bono* degli impegni di condizionalità, invero, costituisce un fattore che premia, per la qualità dei prodotti e per gli effetti sul mercato in termini concorrenziali, soltanto le aziende di grosse dimensioni, che sono riusciti, nel tempo, ad affermare il loro marchio e comunque a conquistare fette di mercato consolidate che consentono di ammortizzare le spese affrontate per avere le certificazioni di qualità e tutto ciò che comporta l'assoggettamento agli impegni del c.d. biologico.

Al contrario le piccole aziende, come quelle dei ricorrenti, le quali, tra l'altro, sono localizzate nelle zone C e D così come classificate dal P.S.R., pur assumendo volontariamente gli impegni, non dimeno, secondo l'ordinaria diligenza dell'imprenditore medio ed appartenente alla medesima classe di imprenditori cui appartengono i ricorrenti, lo fanno, confidando nel sostegno comunitario ed istituzionale in genere, non potendo, come lo stesso PSR riconosce, affrontare da soli le nuove frontiere del mercato e della

globalizzazione in assenza di una strategia, che naturalmente comprende anche il sostegno indennitario, delle istituzioni a cui appartengono.

Infatti, in assenza del premio, le stesse sarebbero costrette a rendersi inadempienti ai regimi di condizionalità previsti e, trovandosi in un regime giuridico e fattuale intermedio e/o di transizione dovrebbero sopportarne comunque i costi per rendere competitive sul mercato le proprie produzioni.

Vanno, pertanto, risarciti i danni subiti per l'aver, i ricorrenti, affrontato, come stanno affrontando, le spese per l'assoggettamento ai regimi di condizionalità, *(i "costi dell'operazione" comprendono il costo iniziale per la presentazione della domanda di adesione, quelli successivi per la presentazione della domanda di pagamento, i costi di consulenza strettamente connessi alla partecipazione all'azione agro ambientale, costi del CAA, consulenze tecniche per l'elaborazione del piano aziendale e dei piani di concimazione, cfr.: PSR Sicilia 2007-2013, allegato 1, giustificazione premi)*, il cui ammontare verrà precisato nel corso del giudizio e comunque in misura non inferiore ad euro 3000,00 per annualità o per la maggiore somma che verrà riconosciuta di giustizia anche ai sensi dell'art. 1226 c.c.

Vanno anche liquidate le somme corrispondenti al mancato guadagno dovuto all'assoggettamento al biologico rispetto all'utilizzo del metodo convenzionale e cioè la perdita netta di reddito che l'imprenditore agricolo sopporta per il rispetto dei criteri di condizionalità previsti dalla legge.

Sul punto è sufficiente riportarsi al PSR, il quale, nel giustificare i premi dell'aiuto agroambientale utilizza quale termine di paragone la perdita netta subita e quindi la rinuncia al profitto dell'imprenditore agricolo dovuta all'utilizzo di prodotti a basso impatto ambientale che comportano una

riduzione di circa il 35% della produzione.

Si utilizzeranno, pertanto, i termini di rito per la quantificazione del danno subito salvo, in ogni caso, l'utilizzo dello strumento equitativo.

*** **

Per le superiori considerazioni, il ricorrenti rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'On.le TAR adito, reietta ogni contraria istanza eccezione e difesa, accogliere il presente ricorso e per gli effetti, previa emissione dei provvedimenti cautelari richiesti

- 1) Dichiarare illegittimo : il Bando pubblico - Reg. CE n. 1698/05 - Programma di sviluppo rurale 2007-2013 - Misura 214 "Pagamenti agroambientali" sottomisura 214/1 - Adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili, (pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag.68); il del decreto del 27 luglio 2012 -approvazione delle disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto relative alla misura 214 "Pagamenti agroambientali -sottomisura 214/1, azioni 214/1°,214/1B E 214/1D, e ss.mm.ii. (pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag. 21-41) nei limiti delle censure esposte in seno ai motivi di ricorso nonchè il D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 (Allegato A1) -Graduatoria regionale delle domande ammissibili (pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27, pag.3.-5); l'Avviso prot. n. 34662 del 29/04/14; il DDG n.5178 del 21/11/13 - (Allegato A); ed ogni altro atto presupposto, attuativo ed integrativo degli impugnati provvedimenti, connesso e/o consequenziale ancorché non conosciutoe per l'effetto reintegrare i

ricorrenti nella posizione giuridica di ammessi e finanziabili al sostegno di cui all'azione 214/1B;

- 2) Dichiarare illegittimo e/o nullo : il Bando pubblico - Reg. CE n. 1698/05 - Programma di sviluppo rurale 2007-2013 - Misura 214 "Pagamenti agroambientali" sottomisura 214/1 - Adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili, (pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag.68); il decreto del 27 luglio 2012 –approvazione delle disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto relative alla misura 214 "Pagamenti agroambientali –sottomisura 214/1, azioni 214/1°,214/1B E 214/1D, e ss.mm.ii. (pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, pag. 21-41); il D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 (Allegato A1) –Graduatoria regionale delle domande ammissibili (pubblicato alla G.U.R.S, venerdì 4 luglio 2014, n.27, pag.3.-5); l'Avviso prot. n. 34662 del 29/04/14; del DDG n.5178 del 21/11/13 – (Allegato A) ; ed ogni altro atto presupposto, attuativo ed integrativo degli impugnati provvedimenti, nonché connesso e/o consequenziale ancorché non conosciuto e per l'effetto ordinare all'amministrazione di ripetere *ex novo* la procedura di selezione impugnata nei limiti dell'effetto conformativo della sentenza;
- 3) Condannare l'amministrazione al risarcimento del danno ingiusto patito dai ricorrenti per effetto dell'illegittima azione amministrativa, nella misura che verrà determinata in corso di causa;

Con ogni consequenziale statuizione in ordine alle spese, competenze ed onorari di causa.

In via istruttoria si chiede all'On.le T.A.R. adito di esercitare, ai sensi degli artt. 63 e ss. c.p.a., qualunque potere istruttorio ammesso dalle leggi amministrative.

Salvis iuribus.

Catania, li

Avv. Salvatore Cittadino

Avv. Massimo Cavaleri