

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](mailto:salvatore.cittadino@pec.ordineavvocaticatania.it)

cod. fisc. CTT SVT 55L26 C568I

STUDIO LEGALE

AVV. MASSIMO CAVALERI

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

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

email

[cavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it](mailto:cavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it)

cod. fisc. CVL MSM 86E09 C351F

A.G.: TAR PALERMO, SEZ. TERZA;

RICORSO NRG 2917/2014;

ADEMPIMENTI DI CUI AL DECRETO PRES. N.1163 DEL 23 DICEMBRE 2014;

1) ESTREMI DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI:

1.1.) 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), nella parte di interesse, per come verrà indicato infra;

1.2) 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);

1.3) 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;

1.4) 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);

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

1.6) 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 ancorchè non conosciute.

2) SUNTO DEI MOTIVI GRAVAME:

PREMESSA:

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.

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)*.

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

La sottomisura 214/1 è suddivisa in diverse, specifiche e ben individuate azioni.

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".

Con Bando pubblicato sulla GURS n. 47 del 02/11/2012, che fa seguito a due precedenti bandi emanati negli atti 2008 e 2009 nell'ambito della stessa sottomisura, sono state definite le modalità di presentazione delle domande di aiuto delle diverse azioni.

Orbene, l'A. resistente sia con la predisposizione del Bando che con i successivi provvedimenti di approvazione delle graduatorie ha illegittimamente violato sia PSR sia il Bando sia i principi espressi dal Reg. Ce. 1698/2005 nonché i principi basilari di una selezione pubblica quali la trasparenza nella scelta, la predeterminazione astratta dei criteri e la par condicio tra i concorrenti.

Con il ricorso n.2917/2014 i ricorrenti, hanno sottoposto all'attenzione della giustizia amministrativa la gravissime illegittimità che hanno contraddistinto la procedura al fine di ottenerne l'annullamento ed in ogni caso la declaratoria di illegittimità ed il conseguente risarcimento dei danni subiti che verranno meglio quantificati in corso di causa e che in ogni caso vanno commisurati all'ammontare del contributo (espressamente commisurato dal PSR alla perdita subita per effetto dell'assunzione pro bono di impegni agroambientali).

**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.**

Il bando, 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".

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.

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).

Si rammenti che 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 degli obiettivi previsti dalla stesso e della par condicio tra i partecipanti all'attuazione della stessa.

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 al quale si rinvia per sinteticità.

Tale illegittimità pregiudica quindi lo scorrimento della graduatoria secondo i meccanismi di ripartizione proporzionale del fabbisogno finanziario previsti dai precedenti bandi poiché è evidente l'impossibilità di calcolare proporzionalmente il fabbisogno finanziario di ciascuna azione e viola inoltre, gli obiettivi strategici perseguiti dal PSR .

Il territorio regionale è, infatti, suddiviso dal PSR 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.

Il sostentamento della popolazione nelle le aree rurali intermedie e le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (in cui insistono le aziende agricole di tutti i ricorrenti) **è principalmente legato al settore zootecnico e di agricoltura biologica.**

Il PSR ed i bandi attuativi costituiscono le uniche politiche specifiche di sostentamento di questi territori e 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.

A riprova della illegittimità e della lesione si consideri che 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.

Ed ancora l'87% sul totale delle domande escluse dal finanziamento appartiene al 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.

Si consideri che entrambe le azioni hanno una copertura territoriale estesa a tutta le Regione.

Il bando è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede una separata dotazione finanziaria per ciascuna azione e nella parte in cui non prevede criteri di attribuzione di punteggi in grado attenzionare adeguatamente le domande di aiuto di coloro i quali ricadono nelle zone C e D così come classificate dal PSR, zone, si ripete, particolarmente tutelate dal PSR stesso.

**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 art.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°, presenta, nella fase di approvazione della graduatoria, inoltre, una macroscopica illegittimità .

Il potere selettivo, infatti, 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.

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.

E nel caso di specie, non si possono considerare appartenenti alla medesima classe i richiedenti aiuto le cui domande sono valutate sulla base di criteri di selezione diversi.

All'uopo si rammenti che 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”*.

I punteggi per ciascuna azione sono distribuiti secondo due classi di criteri: 1) priorità territoriale 2) caratteristiche soggettive dei richiedenti.

Ambedue i criteri sono stati utilizzati nella selezione che ci occupa per un fine diverso rispetto a quello per cui erano preordinati e cioè per discriminare all'interno dell'attuazione del piano coloro i quali hanno chiesto l'aiuto per l'azione 214/1B all'interno di territori appartenenti alla classificazione C e D.

Penalizzazione, si ribadisce, in contrasto con il PSR.

Infatti, pur essendo la localizzazione identica a livello generale, con riferimento alla specifica azione, è diversamente modulata in termini di priorità e ad un medesimo livello o priorità territoriale corrisponde, così come previsto nelle stesse disposizioni di attuazione un punteggio diverso.

Tale diversificazione, può avere un senso se la selezione viene effettuata 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.

Infatti, a medesime zone (livelli territoriali) corrispondono diversi punteggi a seconda dell'azione cui si partecipa.

Si rammenti 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.

1. Azione 214/ 1A: territoriale p. 70, aziendali 30;
2. Azione 214/1B: territoriale 60, aziendale 40 ;
3. Azione 214/1 D, territoriale 35, aziendale 65.

Quindi, non solo ad una medesima priorità territoriale vi corrisponde un punteggio diverso in ciascuna azione ma anche le caratteristiche soggettive dei richiedenti sono diversamente valutate.

L'azione 214/B è ancora una volta penalizzata infatti, pur essendo superiore il punteggio tra delle caratteristiche aziendali, tuttavia lo scarto tra la cumulabilità dei punteggi è rispettivamente di 5 per l'Azione 214/A a 9 per l'Azione 214/1B, rispetto ai punteggi totali attribuibili.

Ed ad ancora, i punteggi delle caratteristiche soggettive dei richiedenti mentre sono interamente cumulabili per l'azione 214/1A sono per maggior parte incompatibili tra di loro per l'azione 214/1B.

Quindi, con il D.D.G. n. 5178 del 21/11/2013, definitivamente confermato dal D.D.G. n. 857 del 7/4/2014 è stato fissazione un punteggio pari a 21 e priorità prevalente 3, che di fatto hanno individuato una soglia commisurata a dei criteri di selezione disomogenei privilegiando, per quanto dianzi evidenziato un'azione a scapito dell'altra.

Anche in questo caso è sufficiente riportarsi alle graduatorie pubblicate nei due bandi precedenti ed avvedersi che la scelta dell'amministrazione è avvenuta in modo arbitrario e senza alcuna motivazione.

Le graduatorie, infatti, erano predisposte 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.)

**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;**

Al momento dell'approvazione della graduatoria, è stato stabilito 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.

Tecnicamente, infatti, sono state modificate le disposizioni attuative nella parte in cui individuano i criteri di selezione e di formulazione della graduatoria.

Tale scelta è avvenuta sulla base del presupposto che le domande con doppia azione contribuiscano maggiormente al raggiungimento degli obiettivi agroambientali. (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 gli obiettivi agroambientali siano maggiormente raggiungibili da una pluralità di azioni ed in particolare dalla 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 soltanto la cumulabilità dei premi e, ai sensi dell'art. 27 del su citato regolamento " *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 cumulabilità è quindi tra premi e non tra punteggi.**

La cornice normativa su indicata, è stata completamente, 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.

Ciò è confermato dal Bando il 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, ma nulla dispone in ordine alla valutazione ai fini della graduatoria.

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

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.

\*\*\* \*\*

Catania li

Avv. Salvatore Cittadino

Avv. Massimo Cavaleri