

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA**

**SEDE DI PALERMO**

**RICORSO**

Nell'interesse dell'**Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali della Provincia di Ragusa**, in persona del Presidente *pro tempore* Dott. Francesco Celestre, con sede in Ragusa in via Archimede n. 183 - C.F. 92005600884, rappresentato e difeso, per procura in calce al presente atto, dall'Avv. Giovanni Francesco Fidone (C.F. FDNGNN82L30A509I) ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Margot Bellomo, in Palermo (90139) in via Isidoro La Lumia n. 7 (C.F. BLLMGT83P53G273T - pec avv.margotbellomo@pec.it e fax 0916127686), dichiarando di voler ricevere le comunicazioni del presente procedimento, *ex art.* 136 c.p.a., a mezzo fax: 0932.988547 e/o a mezzo pec: fidone@pec.it;

Contro: - **Regione Siciliana**, in persona del Presidente p.t., con sede in Palermo in Palazzo D' Orleans - Piazza Indipendenza 21 (C.F. 80012000826); - **Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea**, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Palermo in Viale della Regione Siciliana n. 2771; - **Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea, Dipartimento Regionale Agricoltura**, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Palermo in Viale della Regione Siciliana n. 2771; - **Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea, Dipartimento Regionale Agricoltura, Servizio 6 Ispettorato dell'Agricoltura di Agrigento – Servizio 7 Ispettorato dell'Agricoltura di Caltanissetta, Servizio 8 Ispettorato dell'Agricoltura di Catania, Servizio 9 Ispettorato dell'Agricoltura di Enna, Servizio 10 Ispettorato dell'Agricoltura di Messina, Servizio 11 Ispettorato dell'Agricoltura di Palermo, Servizio 12 Ispettorato dell'Agricoltura di Ragusa, Servizio 13 Ispettorato**

**dell’Agricoltura di Siracusa, Servizio 14 Ispettorato dell’Agricoltura di Trapani,** in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t.; - **Autorità di gestione del PSR 2014/2020,** in persona del legale rappresentante p.t.; - **Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità,** in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Palermo in via Leonardo da Vinci n. 161; - **Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, Dipartimento Regionale Tecnico,** in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Palermo in via Federico Munter n. 21; - **Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, Dipartimento Regionale Tecnico, Ufficio del Genio Civile di Ragusa,** in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Ragusa in via Natalelli n. 107; **tutti** rappresentati e difesi *ope legis* dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, ove sono elettivamente domiciliati in via Alcide De Gasperi n. 81, 90146 Palermo;

E nei confronti di: - **Fannic Società Semplice,** in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Caltanissetta in via Berengario Gaetani n. 22 (cap 93100) - C.F. 01582100853; - **Accardo Cencina,** ditta individuale con sede in Noto (SR) in via Galilei n. 6 (cap 96017) – C.F. CCRCCN80E65F943P; - **Borsellino Leonardo,** ditta con sede in Ribera (AG) in Corso Umberto I n. 149 (cap 92016) – C.F. BRSLRD80D26H269D.

Oggetto: PSR Sicilia 2014-2020 – Sottomisura 4.1 “Sostegno a investimenti nelle aziende agricole – approvazione elenchi definitivi.

**Per l’annullamento, previa sospensione:**

1) del DDG n. 1910 del 10/08/2018 dell’Assessorato Regionale dell’Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea - Dipartimento Regionale dell’Agricoltura (doc. 12), pubblicato nella stessa data sul sito del PSR ed in GURS in data 31/08/2018 (doc. 13), e di tutti gli elenchi con esso approvati (docc. da 12.1 a 12.5);

2) ove occorra, del precedente DDG n. 1501 del 25/06/2018 e pubblicato il successivo 26/06/2018 (doc. 11), con il quale l’Assessorato aveva approvato gli elenchi

definitivi, successivamente sostituiti con DDG n. 1910/2018, e di tutti gli elenchi con esso approvati (docc. da 11.1 ad 11.5);

**3)** ove occorra, di tutti gli atti che hanno preceduto l'approvazione degli elenchi definitivi e, in particolare: - del DDG n. 3507 del 16/11/2017 (doc. 6), con il quale l'Assessorato Regionale Agricoltura approvava gli elenchi regionali provvisori, e di tutti gli elenchi provvisori con esso approvati (docc. da 6.1 a 6.4); - del DDS n. 3911 del 05/12/2017, con il quale venivano approvati i nuovi elenchi regionali provvisori "a causa di meri errori informatici" comunicati da alcuni Ispettorati Agricoltura (doc. 8), e di tutti gli elenchi provvisori con esso approvati (docc. da 8.1 a 8.4); - di tutti gli avvisi di pubblicazione (docc. 7, 9 e 10);

**4)** ove occorra: - del bando pubblico "Sottomisura 4.1 – Sostegno a investimenti nelle aziende agricole" (doc. 1); - delle "Disposizioni attuative – parte specifica" e del relativo DDG n. 6470 del 24/10/2016 (doc. 2); - delle "Disposizioni attuative e procedurali – parte generale" e del relativo DDG n. 2163 del 30/03/2016 (doc. 3); - delle FAQ relative alla sottomisura 4.1; - dei criteri di selezione con codifica (doc. 5); - di tutti gli atti e i verbali di ricevibilità, ammissibilità e valutazione delle domande; - di tutti i verbali di riesame delle domande; - di tutti gli atti e i verbali di verifica della cantierabilità dei progetti; - di tutti gli atti indicati nel presente punto n. 4), ove intendano modificare l'iter procedimentale previsto dalla *lex specialis*, per le ragioni esposte al motivo in diritto n. I, ove intendano richiedere titoli edilizi e/o altre forme autorizzative per qualsiasi tipologia di intervento programmato in serra, per le ragioni esposte al motivo in diritto n. II, ed ove intendano applicare criteri di gestione delle domande e di istruttoria non definiti dal bando e dalle disposizioni specifiche e generali, per le ragioni esposte al motivo in diritto n. III;

**5)** ove occorra: - della nota prot. n. 53180 del 20/09/2018 (doc. 20), con la quale l'Amministrazione ha riscontrato una richiesta della Federazione Regionale degli Ordini dei Dottori Agronomi e Forestali, rilevando la correttezza del proprio operato in merito alle criticità segnalate dalla stessa; - delle disposizioni attuative parte

generale, con particolare riguardo a tutto il punto 2.4 “Procedimento amministrativo”;

- di tali atti, ove intesi nel senso di consentire l’applicazione di errati criteri procedurali di gestione delle domande e di istruttoria, non previsti dalla sottomisura 4.1;

6) ove occorra, nella denegata ipotesi in cui si considerino atti dotati di efficacia lesiva (doc. 16): - della richiesta di parere in ordine alla disciplina autorizzativa per la realizzazione di serre agricole prot. n. 32036 del 09/02/2018, pubblicata in data 12/02/2018 sul portale dell’Assessorato Regionale Infrastrutture – Sezione Genio Civile di Ragusa, e del parere del Dipartimento Regionale Tecnico prot. n. 47609 del 28/02/2018, pubblicato sul portale dell’Assessorato Regionale Infrastrutture – Sezione Genio Civile di Ragusa in data 28/05/2018; - della modulistica relativa alla disciplina autorizzativa su serre agricole, pubblicata sul portale dell’Assessorato Regionale Infrastrutture in data 27/06/2018 ([http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_AssInfrastruttureMobilita/PIR\\_Diptecnico/PIR\\_GenioCivileRagusa](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssInfrastruttureMobilita/PIR_Diptecnico/PIR_GenioCivileRagusa)).

7) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, conseguenziale e connesso, anche di carattere istruttorio ed anche sconosciuto e/o non espressamente citato, con il quale l’Amministrazione Regionale ha determinato lo stravolgimento della procedura di riconoscimento degli aiuti previsti dalla sottomisura 4.1 e la conseguenziale illegittima formazione degli elenchi definitivi delle domande.

### **FATTO**

Con il bando pubblico “Sottomisura 4.1 – Sostegno a investimenti nelle aziende agricole” (**doc. 1**), l’Assessorato Regionale dell’Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento Regionale dell’Agricoltura, ha istituito forme di sostegno allo sviluppo rurale, in applicazione del Regolamento UE 1305/2013, nell’ambito del Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2014/2020 (PSR 2014/2020). Tale bando, oltre a definire le finalità della sottomisura, stabiliva criteri di ammissibilità e di selezione delle domande.

L'accesso ai contributi di sostegno agli investimenti nelle aziende agricole, nell'ambito della sottomisura 4.1, è altresì regolato dalle “Disposizioni attuative – parte specifica” (**doc. 2** – parte integrante del DDG n. 6470 del 24/10/2016) e dalle “Disposizioni attuative e procedurali – parte generale” (**doc. 3** – all. A al DDG n. 2163 del 30/03/2016), che disciplinano in maniera analitica le modalità di accesso e di investimento degli aiuti previsti.

Nell'ambito di tale procedura, l'Amministrazione ha pubblicato ben 190 FAQ, al fine di cercare di chiarire molteplici profili di “criticità” (**doc. 4**).

In data 08/09/2017 la P.A. pubblicava i criteri di selezione con codifica, che avrebbero consentito la lettura della graduatoria tramite i codici assegnati dall'assessorato (**doc. 5**).

Con DDG n. 3507 del 16/11/2017 (**doc. 6**), l'Assessorato Regionale Agricoltura approvava gli elenchi regionali provvisori: - delle domande di sostegno ammissibili e relativo punteggio; - delle domande di sostegno non ricevibili con i motivi della non ricevibilità; - delle domande di sostegno non ammissibili con i motivi della non ammissibilità; - delle domande di sostegno escluse per mancanza del raggiungimento del punteggio minimo e/o del numero minimo dei criteri di selezione convalidati.

Quindi, in data 07/12/2017, veniva pubblicato un avviso di pubblicazione degli elenchi revisionati del 05/12/2017: “*Essendo state riscontrate alcune anomalie informatiche si è reso necessario apportare delle correzioni ed integrazioni agli elenchi regionali provvisori*” (**doc. 7**). Difatti, con il DDS n. 3911 del 05/12/2017 venivano approvati i nuovi elenchi regionali provvisori “a causa di meri errori informatici” comunicati da alcuni Ispettorati Agricoltura (**doc. 8**).

Successivamente, con avviso relativo alla sottomisura in questione, la P.A. chiariva “*che la data ultima per presentare la documentazione richiesta a dimostrazione della cantierabilità del progetto è il 07/03/2018*”, modificando il termine di scadenza precedentemente previsto al 05/03/2017 (**doc. 9**).

Dunque, a seguito di avviso di pubblicazione (**doc. 10**) con DDG n. 1501 del 25/06/2018 e pubblicato il successivo 26/06/2018, l'Assessorato approvava in via definitiva gli elenchi sopra individuati (**doc. 11**).

Tuttavia, con il DDG n. 1910 del 10/08/2018 (**doc. 12**), pubblicato nella stessa data sul sito del PSR ed in GURS in data 31/08/2018 (**doc. 13**), venivano approvati, in sostituzione degli elenchi allegati al DDG n. 1501 del 25/06/2018, gli elenchi regionali definitivi modificati. In particolare, la sostituzione avveniva in quanto alcuni Ispettorati Agricoltura *“hanno comunicato di avere apportato in autotutela talune modifiche ai dati contenuti negli elenchi di cui al DDG n. 1501 del 25/06/2017...stante le osservazioni formulate da parte di soggetti richiedenti il sostegno all'Assessorato...e l'ulteriore revisione dell'attività istruttoria già espletata da parte di alcune Commissioni periferiche...altresì...negli elenchi di che trattasi alcune domande per mero errore informatico non risultavano inserite”*.

Gli atti impugnati sono illegittimi e andranno impugnati per i seguenti motivi in

## **DIRITTO**

### **- IN VIA PRELIMINARE. SULLA LEGITTIMAZIONE E SULL'INTERESSE AL RICORSO DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEI DOTTORI AGRONOMI E FORESTALI DELLA SICILIA DI RAGUSA.**

La presentazione delle domande e la gestione globale delle pratiche inerenti il Piano di Sviluppo Rurale e l'accesso ai benefici pubblici di “Sostegno a investimenti nelle aziende agricole” rappresentano, come ovvio, “prerogativa” dei Dottori Agronomi e Forestali.

Rappresenta fatto notorio, infatti, che siano di competenza dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali le attività tese a valorizzare e gestire i processi agricoli e le attività riguardanti, in generali il mondo rurale, anche in ossequio all'art. 2 della l. n. 3/1976 (legge recante la disciplina dell'“Ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale”) che effettua una analitica elencazione delle

peculiarità del profilo professionale e definisce in maniera cristallina le competenze di tale categoria.

Ebbene, la recente approvazione degli atti inerenti la sottomisura 4.1 del PSR 2014-2020 ha creato una situazione più che allarmante all'interno della categoria.

Difatti, lo svolgimento dell'*iter* che ha condotto all'approvazione degli elenchi definitivi presenta macroscopici profili di illegittimità, oltre a caleidoscopiche differenze nella valutazione delle singole pratiche, che rendono la procedura irrimediabilmente ed integralmente viziata.

Non vi è dubbio che una sottomisura che prevede una dotazione finanziaria di € 100.000.000,00 rappresenti una occasione professionale di enorme rilievo per la categoria, titolata ad assistere le aziende che partecipano alla procedura.

Lo dimostra il numero di pratiche presentate (620 ammissibili + 1152 non ammissibili per progetto non cantierabile + 234 escluse per mancato raggiungimento punteggio minimo + 35 non ammissibili + 514 non ricevibili), pari a ben 2.555 su base regionale. Si ha idea, in tal modo, della grandissima aspettativa generata dalla sottomisura 4.1 in capo alle aziende ma anche in capo ai professionisti che a tali aziende prestano ed hanno prestato consulenza ed assistenza, quali i Dottori Agronomi e i Dottori Forestali.

Orbene, come potrà evincersi dall'esame del primo motivo di ricorso, la gestione "anomala" dell'*iter* procedimentale, in gravissima violazione di legge e della *lex specialis*, ha determinato l'esclusione "in blocco" di svariate centinaia di pratiche dal regime di aiuti, tra l'altro in una fase nella quale l'esclusione non poteva essere disposta (si tratta delle 1152 pratiche inserite nell'elenco delle domande non ammissibili per progetto non cantierabile – doc. 12.2).

Basti pensare che nel solo territorio della Provincia di Ragusa, con riguardo alle "domande non ammissibili per progetto non cantierabile", sono state escluse ben 101 pratiche.

Ma v'è di più.

La previsione di adempimenti relativi alla realizzazione di serre rientranti nell'ambito dell'attività edilizia libera, che non necessiterebbero di alcun titolo autorizzativo né di inutili incombenti quali la presentazione dei calcoli al genio civile, ha prodotto una evidente lesione della posizione dei dottori Agronomi e Forestali, riservando a figure diverse quali gli Ingegneri la possibilità di effettuare attività che, invece, sono per legge riservate alla categoria professionale che l'Ordine ricorrente rappresenta.

A tal riguardo, tra tutte le 33 pratiche escluse per problematiche relative alle serre, ben 31 sono soltanto nella provincia di Ragusa, a vantaggio di altre categorie professionali e in danno dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali.

Ancora, i rilievi esposti nel terzo motivo di ricorso hanno dimostrato ulteriori profili di illegittimità, che hanno condotto ad un macroscopico stravolgimento degli elenchi, sia per le ditte ammesse che per le ditte escluse.

Da ciò deriva una lesione all'intera categoria dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali che l'Ordine rappresenta, i quali hanno un interesse diretto, concreto ed attuale al corretto espletamento di tutte le procedure, letteralmente stravolte da un esercizio del potere amministrativo "paradossale".

Orbene, rappresenta *ius receptum* il principio alla stregua del quale deve riconoscersi <<la legittimazione ad agire dell'ordine professionale che faccia valere l'interesse omogeneo della categoria, anche se in concreto il provvedimento ritenuto lesivo sia ritenuto "vantaggioso" da singoli professionisti". La legittimazione attiva degli ordini professionali, enti esponenziali della categoria unitariamente considerata, va infatti affermata nei confronti di atti che si assumano lesivi dell'interesse istituzionale della categoria stessa (Cons. Stato, VI, 18 aprile 2012, n. 2208)>> (**Cons. Stato, Sez. V, 03/10/2017, n. 4614**).

Contestualizzando il ragionamento, è evidente che il radicale stravolgimento di tutta la procedura determini una lesione all'interesse istituzionale della categoria, nei termini sopra descritti.



Peraltro, <<*sussiste nel nostro ordinamento la legittimazione di un Ordine professionale a tutelare anche in via contenziosa l'interesse collettivo dei professionisti suoi iscritti in modo generale e indistinto (così Cons. Stato, Sez. II, 24 gennaio 2011 n. 2783)>>, nel caso di specie rappresentati dalle decine e decine di dottori agronomi e forestali che hanno visto rigettate le proprie pratiche o stravolte le graduatorie, in ragione della totale illegittimità delle procedure; difatti, <<*sussiste ... un concomitante e del tutto autonomo interesse dell'Ordine a veder assicurata l'applicazione delle disposizioni normative che disciplinano la competenza professionale dei suoi iscritti - anche se materialmente non coinvolti nel presente procedimento giudiziale - proprio in quanto soggetto ex lege esponenziale di tutti gli iscritti medesimi*>> (**Consiglio di Stato, Sez. IV, 30/09/2013, n. 4854**).*

Non possono quindi nutrirsi dubbi circa la legittimazione di un Ordine professionale a far valere la violazione delle norme che garantiscono il corretto ed efficace svolgimento dell'attività professionale di riferimento, anche con riguardo a prerogative istituzionali proprie dell'intera categoria professionale di cui l'Ordine stesso è soggetto esponenziale (si vedano in tal senso, fra le altre, **TAR Lazio Roma, Sez. II, 23/04/2013, n. 4091** e **C.G.A. parere n. 201/2000**).

Compiute tali preliminari considerazioni, relative alla legittimazione ed all'interesse al ricorso, può passarsi all'esame dei profili di illegittimità degli atti impugnati.

**I- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO, DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE PARTE SPECIFICA E DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE PARTE GENERALE, CON RIGUARDO ALLA CANTIERABILITA' DEL PROGETTO, AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO PER LA GESTIONE DELLE DOMANDE DI SOSTEGNO, AI REQUISITI DI ACCESSO ED ALLE CONDIZIONI DI AMMISSIBILITA'. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', IRRAGIONEVOLEZZA ED INGIUSTIZIA MANIFESTA. GRAVE PERPLESSITA' NELL'ESERCIZIO DEL POTERE AMMINISTRATIVO.**

## **VIOLAZIONE DI PRINCIPI DI EFFICACIA, EFFICIENZA E BUON ANDAMENTO DELLA P.A..**

Sotto un primo profilo si evidenzia la gravissima violazione del bando, delle disposizioni attuative parte specifica e delle disposizioni attuative parte generale, che ha determinato un radicale stravolgimento degli elenchi definitivi.

Tutto nasce dalla errata interpretazione, da parte dell'Assessorato Agricoltura, dei tempi della fase della cantierabilità e dalla sovrapposizione giuridica di tale fase con la fase della pubblicazione della graduatoria definitiva.

Per meglio comprendere i termini della questione è necessario esaminare il dettato delle disposizioni attuative parte specifica, per quanto di di interesse, sostanzialmente ripreso dalle disposizioni attuative parte generale.

L'art. 5 lett. c delle disposizioni specifiche (**doc. 2, pag. 6**), sotto il titolo "Requisiti del progetto" prevede che *"E' condizione obbligatoria ai fini dell'ammissibilità della domanda di sostegno la presentazione del progetto esecutivo, la cui cantierabilità dovrà essere dimostrata entro 90 giorni dalla pubblicazione della graduatoria provvisoria; la domanda di sostegno sarà ammessa nella predetta graduatoria definitiva con riserva. Trascorso il predetto termine assegnato (90 gg.) senza che tale obbligo sia stato assolto, la domanda di sostegno sarà ritenuta non ammissibile nella graduatoria definitiva per mancata cantierabilità dell'iniziativa progettuale e sarà esclusa dal finanziamento del relativo bando"*.

In sostanza, la domanda, per risultare ammissibile, necessita della semplice presentazione del progetto esecutivo.

In forza della semplice presentazione del progetto esecutivo, la domanda deve essere ammessa nella graduatoria definitiva.

Tuttavia, entro 90 giorni dalla pubblicazione della graduatoria provvisoria il richiedente deve fornire prova della cantierabilità del progetto, diversamente risultando inammissibile.

La stessa sequenza temporale di presentazione del progetto e di conseguimento e dimostrazione della cantierabilità, entro 90 giorni dalla graduatoria provvisoria, è descritta all'art. 16.3.1 delle disposizioni specifiche.

Ancora, è l'art. 16.3.5 delle disposizioni specifiche ad elencare la “*Documentazione essenziale da presentare perentoriamente entro 90 giorni dall'approvazione della graduatoria provvisoria*”, che è appunto quella necessaria per dimostrare la cantierabilità del progetto.

Ebbene, dall'esame delle disposizioni attuative, risultano scandite in maniera chiara due fasi: 1) una prima fase di gestione delle domande di sostegno; 2) una seconda fase di istruttoria finalizzata alla concessione dell'aiuto.

Con riguardo alla prima fase, l'art. 17 delle disposizioni specifiche (doc. 2, pag. 17) prevede che “A seguito della presentazione della domanda di sostegno o di aiuto, il Dirigente Responsabile dell'Ispettorato dell'Agricoltura, competente per territorio, procederà alla nomina di una Commissione di valutazione che provvederà all'esame di ricevibilità e di ammissibilità, alla valutazione e alla formulazione della graduatoria delle iniziative progettuali...”.

Le sottofasi procedurali di gestione delle domande di sostegno, di cui si occupano le Commissioni all'uopo nominate dagli IPA, sono dunque le seguenti: - Ricevibilità della domanda (17.1); - Ammissibilità (17.2); - Valutazione della domanda, consistente nella semplice attribuzione del punteggio (17.3); - Formulazione della graduatoria (17.4).

Con riguardo alla formulazione della graduatoria, le disposizioni specifiche prevedono l'emissione di 4 elenchi (17.4): a) domande ammissibili con relativo punteggio; b) domande non ricevibili, con relativa motivazione; c) domande non ammissibili con le relative ragioni; d) domande escluse per mancato raggiungimento del punteggio minimo.

E difatti, in sede di graduatoria provvisoria, sono stati stilati n. 4 elenchi (docc. 6 da 6.1 a 6.4 e docc. 8 da 8.1 a 8.4) che rispondono esattamente agli elenchi individuati dalle disposizioni specifiche.

A seguito della formulazione di tali elenchi provvisori, l'art. 17.4 delle disposizioni attuative prevede che “Tutti gli interessati, entro i successivi 30 giorni, della predetta data di pubblicazione degli elenchi provvisori potranno richiedere, agli Uffici istruttori preposti “Ispettorati dell'Agricoltura”, con apposite memorie, il riesame del punteggio attribuito, nonché la verifica delle condizioni di esclusione, di non ricevibilità o non ammissibilità della domanda di sostegno”.

Pertanto, è facoltà dei richiedenti presentare memorie finalizzate al riesame della propria posizione, entro 30 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori.

Quindi “Nei successivi 30 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle memorie o compatibilmente con il numero delle istanze e con i tempi necessari per l'eventuale riesame e valutazione, gli Uffici preposti provvederanno all'elaborazione degli elenchi definitivi ammesse, escluse, non ricevibile e non ammissibili...L'inserimento nell'elenco definitivo delle domande ammesse non comporta per i titolari un diritto al finanziamento, in quanto si potrà procedere all'eventuale concessione del sostegno in seguito alla definizione dell'istruttoria delle stesse istanze, e comunque sino ad esaurimento della dotazione finanziaria prevista”

Il tenore delle disposizioni specifiche è chiarissimo: nei 30 giorni successivi alla scadenza per la presentazione delle memorie (da presentarsi a loro volta entro 30 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori), gli Uffici redigono i 4 elenchi definitivi di cui si è detto: a) ammesse (con riserva ai fini della cantierabilità); b) escluse; c) non ricevibili; d) non ammissibili.

**E' di tutta evidenza come il termine per la dimostrazione della cantierabilità del progetto (90 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori) sia del tutto distinto da quello per la formazione degli elenchi definitivi (60 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori).**

**Tanto perché, come si evince anche dall'art. 17.5 delle disposizioni specifiche, la valutazione della cantierabilità rientra nella seconda fase di cui si è detto: la fase di istruttoria finalizzata alla concessione dell'aiuto.**

**Quanto alla seconda fase**, infatti, ai sensi del citato art. 17.5 delle disposizioni specifiche, *“Sulle domande di sostegno ammesse collocatesi utilmente in graduatoria...gli Ispettorati dell'Agricoltura competenti per territorio provvederanno ad effettuare l'istruttoria tecnico-amministrativa “definizione del procedimento istruttorio e determinazione della spesa ammissibile”, nonché, ove ritenuto necessario, le visite in situ o sopralluoghi aziendali”*.

La disposizione prosegue indicando gli aspetti principali dell'istruttoria, consistente, in particolare: - nella verifica della rispondenza e della idoneità della documentazione; - nella analisi tecnico economica del progetto; - nella acquisizione di eventuale ulteriore documentazione, qualora ritenuta necessaria.

Come è di tutta evidenza, tale fase istruttoria riguarda la concessione dell'aiuto e di essa si occupa non più la Commissione di cui al citato art. 17, la cui funzione è strettamente limitata dalla stessa disposizione specifica all'esame di ricevibilità, ammissibilità e verifica del punteggio delle domande, e non, di certo, all'espletamento dell'istruttoria finalizzata alla concessione dell'aiuto, nel quale avrebbe dovuto essere presa in esame la cantierabilità.

**Ciò si evince anche dall'esame degli elenchi definitivi (allegati a docc. 11 e 12): le domande risultano infatti “ammissibili all'istruttoria tecnico-amministrativa” (si vedano docc. 11.1 e 12.1), che è dunque una fase distinta e successiva.**

Le medesime fasi testè descritte sono scandite nelle disposizioni attuative parte generale (doc. 3 – punto 2).

**Contestualizzando le superiori considerazioni, non può non sottolinearsi come l'Assessorato Regionale Agricoltura abbia gravemente violato il bando, le disposizioni specifiche e le disposizioni generali, stravolgendo l'iter**

**procedimentale previsto dalla *lex specialis* e con ciò determinando l'esclusione di svariate decine di partecipanti alla procedura di riconoscimento degli aiuti.**

Come visto, infatti, gli elenchi provvisori sono stati in 4, trattandosi di quelli espressamente previsti dal bando (docc. 6.1 – 6.4 e 8.1-8.4).

Diversamente, dagli elenchi provvisori, invece, gli elenchi definitivi sono risultati 5: 1) ammissibili all'istruttoria tecnico amministrativa (docc. 11.1 e 12.1); 2) escluse per mancato raggiungimento punteggio minimo (docc. 11.3 e 12.3); 3) non ammissibili (docc. 11.4 e 12.4); 4) non ricevibili (docc. 11.5 e 12.5); 5) **non ammissibili per progetto non cantierabile (docc. 11.2 e 12.2).**

Ebbene il quadro che emerge denota il radicale stravolgimento delle procedure definite dalla stessa Amministrazione, con effetti concreti e diretti sulla formazione degli elenchi e sull'accesso ai benefici previsti.

**La prova del radicale stravolgimento delle procedure previste è rappresentato dalla redazione di un quinto elenco, non contemplato né dal bando né dalle disposizioni specifiche o dalle disposizioni generali.**

**Trattasi dell'elenco delle ditte “non ammissibili per progetto non cantierabile” (docc. 11.2 e 12.2).**

Invero, come visto, le domande, per risultare ammissibili, avrebbero necessitato della semplice presentazione del progetto esecutivo.

In forza della semplice presentazione del progetto esecutivo, le stesse dovevano essere ammesse nella graduatoria definitiva.

Soltanto entro il termine di 90 giorni dalla pubblicazione della graduatoria provvisoria, il richiedente avrebbe dovuto fornire la prova della cantierabilità del progetto, diversamente risultando inammissibile.

Tutto ciò in quanto il momento della presentazione delle domande, che avrebbe dovuto condurre all'approvazione dei 4 elenchi definitivi delle domande ammesse, escluse, non ricevibili e non ammissibili, riguarda la fase di gestione delle domande

di sostegno, mentre la prova della cantierabilità del progetto avrebbe dovuto riguardare la seconda fase della istruttoria finalizzata alla concessione dell'aiuto.

Invece, la P.A. si è già espressa sulla non cantierabilità del progetto in fase di gestione delle domande, formando un ulteriore elenco, non previsto, di richieste non ammissibili.

Ciò ha determinato una sovrapposizione di due fasi ontologicamente e giuridicamente distinte, le quali sono state tra l'altro svolte da una Commissione cui spettava il compito di gestione delle domande ma, di certo, non di espletamento dell'istruttoria.

L'anomalia dell'iter adottato dall'Amministrazione regionale si riflette anche sul piano del "timing" procedurale.

Come detto, nei 30 giorni successivi alla scadenza per la presentazione delle memorie (da presentarsi a loro volta entro 30 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori), gli uffici avrebbero dovuto redigere i 4 elenchi definitivi delle ditte ammesse, escluse, non ricevibili e non ammissibili.

Il termine per la dimostrazione della cantierabilità del progetto (90 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori) è dunque del tutto distinto rispetto a quello per la formazione degli elenchi definitivi (60 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori), e ciò perché la valutazione della cantierabilità rientra nella seconda fase di istruttoria finalizzata alla concessione dell'aiuto.

Ciononostante, la stessa Commissione che avrebbe dovuto occuparsi soltanto della gestione delle domande, ha redatto un ulteriore elenco di domande non ammissibili per progetto non cantierabile.

Va sottolineato, inoltre, che tale comportamento ha dilatato enormemente i tempi di pubblicazione della graduatoria definitiva consentendo che tra la data di pubblicazione della graduatoria provvisoria (07/12/2018) e la data di pubblicazione della prima versione della graduatoria definitiva (26/06/2018) trascorressero ben 201 giorni (termini abbondantemente superati, di 111 giorni, rispetto al termine massimo previsto dal DPR 30/2012 di 90 giorni – si veda comunque

<http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g12-22o1/g12-22o1.pdf>, pagina 13 punto 20 della tabella, pubblicazione entro 90 giorni la graduatoria definitiva).

**Tuttavia, la validazione del requisito della cantierabilità è posteriore alla fase della ammissibilità, nella quale si verificano i requisiti di accesso, la rispondenza degli investimenti, la qualità ed il contenuto della domanda di sostegno.**

A tal riguardo si rappresenta che con nota prot. n. 53180 del 20/09/2018 (doc. 20), ad abundantiam impugnata in questa sede, l'Assessorato ha riscontrato una richiesta del Consiglio ricorrente, tesa ad evidenziare le criticità nella conduzione della sottomisura 4.1.

Tale nota, che secondo l'Amministrazione dovrebbe confermare la correttezza del proprio operato, altro non fa se non confermare, piuttosto, la tesi in questa sede sostenuta dall'Ordine, che è quella dell'avvenuta sovrapposizione della fase della cantierabilità con la fase di redazione della graduatoria definitiva.

Del resto, come detto, il procedimento richiamato dalla P.A., ricavato dalle disposizioni attuative parte generale (art. 2.4), coincide esattamente con la procedura descritta dalle disposizioni attuative parte specifica, testè esaminata.

**Pertanto, la cantierabilità non avrebbe potuto e dovuto essere elemento discriminante per la ammissibilità, ai fini delle graduatorie definitive, essendo la stessa riservata ad una valutazione di rispondenza ed idoneità della documentazione, tipica della successiva fase istruttoria che è stata, invece, del tutto omessa.**

**Difatti, gli elenchi definitivi avrebbero dovuto includere tutte le pratiche ammissibili e che hanno presentato la documentazione per la cantierabilità entro i termini.**

**Nel caso di specie, però, l'Amministrazione, facendo coincidere la valutazione della fase della cantierabilità con la fase della ammissibilità, ha escluso una moltitudine di progetti comunque ammissibili a prescindere dalla cantierabilità,**



addirittura redigendo all'uopo un elenco non previsto dal bando, composto da ben 1152 domande (101 delle quali su Ragusa).

L'esclusione delle pratiche sulla scorta di una analisi sommaria, che è tipica della fase di gestione delle domande, senza una valutazione nel merito che è invece tipica della fase istruttoria, ha quindi determinato l'illegittimità di tutti gli elenchi formati dalla P.A..

Per tali ragioni, risultando viziato *in nuce* tutto l'iter di riconoscimento degli aiuti, non potrà non procedersi all'annullamento di tutti gli elenchi e di tutti gli atti impugnati.

**II- ILLEGITTIMITA' DELLA NON AMMISSIONE DELLE DOMANDE PER PROBLEMATICHE RELATIVE ALLE SERRE AGRICOLE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 6 C. 1 DEL DPR N. 380/2001 E DELL'ART. 3 C. 1 DELLA L.R. N. 16/2016. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 93 E 94 DEL DPR N. 380/2001, DEGLI ARTT. 17, 18 E 19 DELLA L. N. 64/1974, DELL'ALL. A AL D. LGS. N. 222/2016 (SEZ. II) E DEL D.M. 02/03/2018. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITA' DI TRATTAMENTO. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI CUI ALL'ART. 97 COST. PERPLESSITA' NELL'ESERCIZIO DEL POTERE AMMINISTRATIVO. CONTRADDITTORIETA' MANIFESTA TRA LE DIVERSE INDICAZIONI FORNITE DALLA P.A. CON I PROPRI PARERI.**

Altro tema, che determina l'illegittimità degli elenchi approvati, è quello riguardante la disciplina delle serre agricole.

La questione aveva destato particolare allarme nell'Ordine, il quale ha all'uopo redatto delle slides esplicative delle problematiche sottese alla sentita questione (**doc. 14**).

Per una piena comprensione si allega un quadro riepilogativo (**doc. 15**), dal quale si evince che ben 33 pratiche non sono state ritenute ammissibili (doc. 12.2) per problematiche relative alle serre.

Trattasi, invero, di n. 2 pratiche relative alla provincia di Caltanissetta e di ben n. 31 pratiche relative alla provincia di Ragusa.

Nessuna pratica è stata ritenuta non ammissibile in altri territori a fortissima “vocazione serricola” come Siracusa, Catania o Agrigento posto che, con ogni probabilità, i diversi Ispettorati Agricoltura della Regione hanno valutato secondo criteri diversi le varie pratiche che prevedevano investimenti in serre agricole.

Ebbene, esaminando detto elenco (doc. 12.2), numerose pratiche sono state escluse per mancanza di “*nulla osta e autorizzazioni costruzione serre*” (153 - CL) o per mancato “*deposito calcoli per le serre*” (155 - CL) o ancora per mancanza di “*Concessione edilizia o autorizzazione per le serre*” e per mancanza di “*nulla osta del Genio Civile*” (tutte le 31 pratiche relative al territorio di Ragusa, riscontrabili tra 797 e 895, indicate nell’allegato elenco - doc. 15).

In sostanza, l’Amministrazione ha ritenuto che le serre oggetto di investimento necessitavano di titoli edilizi, invero non previsti dalla normativa operante in materia. Sul tema, deve precisarsi che in data 28/05/2018, sul sito dell’Assessorato Regionale Infrastrutture è stato pubblicato il parere del Dipartimento Regionale Tecnico n. 47609 del 28/02/2018, per la realizzazione di serre agricole, preceduto da una richiesta di parere dell’Ufficio del Genio Civile di Caltanissetta.

La richiesta di parere riguardava la realizzazione di serre agricole costituite da struttura leggera in acciaio e/o legno e rivestimento in telone plastico.

Sottolineava il D.R.T., nella nota prot. n. 32036 del 09/02/2018, che il paragrafo 16.3.7 delle disposizioni specifiche richiedeva il “*Deposito dei calcoli (per le opere da realizzare strutture in c.a. e/o profilati metallici) ai sensi dell’articolo 4 della Legge 1086/71 e nel rispetto di quanto successivamente introdotto dalla L.R. 19 maggio 2003, n. 7 articolo 32 e nulla osta dell’Ufficio del Genio Civile ai sensi degli articoli 17 e 18 della Legge 2.2.1974 n. 64 quest’ultimo se pertinente con la struttura da realizzare*”.

Ebbene, il Dirigente Generale del D.R.T. ha ritenuto che *“La tipologia delle opere...non si ritiene possa connotarsi qualitativamente come intervento edilizio, né tanto meno come costruzione, e pertanto non rientra, per quanto attiene all’aspetto della sicurezza nei riguardi dei fenomeni sismici...fra quelle disciplinate dal succitato articolo 3 della legge 2.2.74 n. 64 (articolo 83 del D.P.R. 380/2001) e dai conseguenti adempimenti...è consolidata dalla giurisprudenza una distinzione in termini di stagionalità delle opere: in particolare per le serre stagionali non necessita alcun titolo abilitativo...per le strutture leggere di che trattasi infisse al suolo e con rivestimento in telone plastico, si ritiene non ricorrano gli estremi per l’applicazione degli articoli 17 e 18 della Legge 2.2.74 n. 64 (articoli 93 e 94 del DPR 380/2001 recepiti con la legge regionale 10 agosto 2016, n. 16). Si ravvisa, comunque, l’opportunità che venga allegata alla documentazione...apposita relazione...che asseveri la rispondenza della struttura alle azioni contemplate dal D.M. 14 gennaio 2008...(neve, vento etc.)”*.

Quindi, con il parere prot. n. 47609 del 28/02/2018, il D.R.T. confermava sostanzialmente la precedente nota prot. n. 32036 del 09/02/2018 ma prevedeva che, in merito alla documentazione da presentare ai sensi dell’art. 16.3.7 delle disposizioni specifiche, *“gli Uffici del Genio Civile provvederanno all’esame del progetto, redatto nel rispetto delle prescrizioni dettate dalle norme tecniche di cui al vigente D.M. 14.1.2008...a cui seguirà una attestazione di avvenuto deposito e una dichiarazione di non rilevanza ai fini delle azioni sismiche”*, con una dicitura che viene ivi riportata (tale disciplina applicabile alle tipologie di serre diverse da quelle mobili stagionali costituite da struttura leggera in acciaio e/o legno e rivestimento in telone plastico). Quindi, oltre a tali note, veniva pubblicata in data 28/06/2017 la modulistica relativa all’autorizzazione delle serre (tutti i superiori atti sono allegati quale **doc. 16**), solo sulla Sezione del Genio Civile di Ragusa, mentre della stessa modulistica non vi è traccia nelle sezioni degli Uffici del Genio Civile delle altre province siciliane.

Quanto alla disciplina delle serre, sarebbe sufficiente richiamarsi alla dettagliata ricostruzione della fattispecie compiuta dall'Ordine degli Agronomi di Ragusa (doc. 14).

Gli artt. 93 e 94 del DPR n. 380/2001 disciplinano rispettivamente la “Denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche” e l’”Autorizzazione per l’inizio dei lavori”, come gli artt. 17, 18 e 19 della legge n. 64/1974, relativi alla vigilanza nelle zone sismiche.

Invero, l’art. 6 del DPR n. 380/2001, al comma 1 dispone che *“1. Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienicosanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio...i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo:...e) le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola”*. Tale disposizione è stata sostanzialmente riprodotta dall’art. 3 c. 1 lett. e) della l.r. n. 16/2016.

Come visto, con nota 32036 del 09/02/2018 il D.R.T. ha riconosciuto che la serra agricola costituita da struttura leggera in acciaio e/o legno e rivestimento in telone plastico non rientra, per quanto attiene all’aspetto della sicurezza in relazione ai fenomeni sismici, nell’ambito dell’art. 3 della l. n. 64/1974 e dell’art. 83 del DPR n. 380/2001; diversamente, secondo il D.R.T., le serre non stagionali che modificano permanentemente lo stato dei luoghi necessitano di un titolo autorizzativo.

Tuttavia, con la citata nota 47609 del 28/02/2018 (pubblicata il 28/05/2018, successivamente al termine per la cantierabilità del 07/03/2018), il D.R.T. ha ritenuto che comunque, per le serre agricole non rientranti nella tipologia, con struttura leggera in acciaio e/o legno e rivestimento in plastica occorresse il deposito del progetto, cui

segue l'attestazione di avvenuto deposito e la dicitura di non rilevanza dei fenomeni sismici.

In applicazione delle citate note del D.R.T., il Genio Civile di Ragusa ha chiesto calcoli ed esecutivi strutturali per la citata tipologia di serre agricole, a far data dal 27/06/2018, ma l'IA di Ragusa ha dichiarato non ammissibili le pratiche perché richiedeva il nulla osta del genio civile.

Tale applicazione della fattispecie ha determinato la non ammissibilità per ben 33 pratiche, 31 delle quali su Ragusa.

Orbene, come è dato evincersi anche dalla documentazione fotografica allegata al documento dell'Ordine ricorrente (doc. 14), le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, rientrano certamente nell'ambito dell'edilizia libera di cui all'art. 6 c. 1 del DPR n. 380/2001, come riconosciuto anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel Glossario dell'Edilizia Libera n. 37 (si veda all. A al d. lgs. n. 222/2016 – Sez. II – si veda D.M. 02/03/2018).

A conferma di ciò, diversi Comuni della Provincia di Ragusa hanno ritenuto che le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, rientrano nell'ambito dell'edilizia libera (**doc. 19**).

Sul tema la giurisprudenza amministrativa è chiara nel ritenere che <<*Le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola, possono essere realizzate senza alcun titolo abilitativo; ai fini di stabilire se sia o meno necessario un preventivo titolo abilitativo, è necessaria una valutazione in merito alla natura della serra che in concreto viene in rilievo, ossia se la stessa sia o no costruita con opere murarie rilevanti...Rientrano in detta categoria tre serre – di cui la prima composta da due campate delle dimensioni complessive di ca. 20,00 m x 24,00 m, la seconda composta da tre campate delle dimensioni complessive di ca. 30,00 m x 24,00 m e la terza delle dimensioni di ca. 10,00 x 30,00 – , munite di strutture portanti in acciaio appoggiate sul terreno, prive di qualsiasi zoccolo o altro elemento in muratura, ancorate nel terreno (per evidenti ragioni di sicurezza) con pilastrini perimetrali in ferro semplicemente conficcati nel*

suolo (senza opere di cementificazione o altro) per un profondità di ca. 50 cm e coperte da teli di nylon reclinabili e richiudibili in rapporto alle condizioni climatiche del periodo (di modo che il rivestimento può essere posizionato sulla sommità d'inverno, per riparare le piante dalle intemperie, e tolto nella bella stagione)>> (**Cons. Stato, Sez. VI, 24/04/2017, n. 1912** – nello stesso senso si veda **Cons. Stato, Sez. IV, 28/02/2017, n. 915**).

Detta sentenza afferma che la disciplina statale e regionale «recepisce una distinzione già operata nella giurisprudenza amministrativa e penale, fra le serre temporanee ed amovibili, da un lato, funzionali al mero svolgimento dell'attività agricola, e le serre dotate di strutture murarie, dall'altro, destinate più che altro alla produzione a supporto dell'attività agricolo-commerciale, per le quali ultime soltanto è stato ritenuto necessario un titolo edilizio» (**Rivista Giuridica dell'Edilizia, 2017, 3, 01, 0750**).

E' evidente, dunque, che la stagionalità è legata all'asportazione del film plastico in polietilene. Con riferimento alla nozione di "stagionalità", occorre fare riferimento ad una struttura che venga ciclicamente installata e poi rimossa al termine della stagione, ossia ad un manufatto che in una certa stagione dell'anno, ed ogni anno, viene costruito e poi regolarmente smontato.

Si tratta, difatti, di serre in cui la plastica può essere smontata in qualsiasi momento e che generalmente viene asportata e modificata di anno in anno; la struttura di tali serre è in ferro e le stesse non sono in alcun modo ancorate al terreno con cordoli (si veda in tal senso **TAR Piemonte Torino, Sez. II, 12/12/2017, n. 1351**)

Ma anche la Cassazione Penale ha chiarito che <<per le serre, se con determinate caratteristiche (ad esempio, estesa pavimentazione e con ambiente chiuso e destinato a perdurare nel tempo), è necessario il permesso di costruire, vedi Cassazione Sez. 3, n. 37139 del 10/04/2013 - dep. 10/09/2013, Di Benedetto, Rv. 257679, e Sez. 3, n. 36594 del 17/05/2012 - dep. 21/09/2012, Giuffrida, Rv. 253572. Ai sensi del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 6, comma 1, lett. e), (come modificato dal D.L. 25 marzo 2010, n. 40) "le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali

*allo svolgimento dell'attività agricola" possono eseguirsi senza alcun titolo abilitativo. E' necessaria quindi una valutazione di merito, non compiuta dal provvedimento impugnato, sulla natura della serra in oggetto; ovvero se la stessa sia o no con opere murarie rilevanti, in relazione alla citata disposizione (D.P.R. n. 380 del 2001, art. 6)>> (Cass. Pen. n. 49602/2016).*

Sul tema, invero, si è recentemente espresso anche l'Ecc.mo TAR adito, il quale ha affermato in maniera inequivocabile che <<"non occorre concessione edilizia per le serre che insistono su aree destinate ad usi agricoli, abbiano finalità esclusivamente agricole, siano formate da materiali facilmente amovibili e non abbiano dimensioni tali da incidere negativamente sull'ambiente circostante" (C.G.A. n. 194/1993; T.A.R. Sicilia, Catania, I, 13 maggio 2015, n. 1295). Tale tesi è ora confermata dall'art. 3, comma 1, lett. e) della l.r. n. 16/2016 - che ha recepito con modifiche l'art. 6, comma 1, lett. e), del d.P.R. n. 380/2001 - secondo cui l'esecuzione di "serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola" costituisce attività edilizia, realizzabile senza alcun titolo abilitativo, con la conseguenza che "ai fini di stabilire se sia o meno necessario un preventivo titolo abilitativo, è necessaria una valutazione in merito alla natura della serra che in concreto viene in rilievo, ossia se la stessa sia o no costruita con opere murarie rilevanti" (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione VI, n. 1912/2017). Ne consegue che solo in tale ultima ipotesi, gli impianti non determinando alcuna trasformazione edilizia e urbanistica permanente del territorio e del relativo impatto visivo e ambientale, non costituiscono una "nuova edificazione" risultando, per l'effetto, compatibili con la destinazione dell'area>> (TAR Sicilia Palermo, Sez. II, **17/05/2018, n. 1104**).

Ciò chiarito, è evidente l'errore in cui è incorsa l'Amministrazione, dichiarando non ammissibili tutte le pratiche che prevedevano la realizzazione di serre, senza tra l'altro distinguere tra serre mobili stagionali e serre con opere murarie rilevanti.

Del resto, una valutazione concreta dei singoli progetti doveva essere espletata nell'ambito dell'istruttoria prevista ai fini della valutazione della cantierabilità dei progetti (e non da Commissioni, tra l'altro pressate dalla enorme mole di pratiche da esaminare, che, pertanto, nell'illegittimo espletamento della valutazione di merito sono state evidentemente costrette ad una valutazione superficiale).

Tuttavia, l'omissione di detta fase istruttoria, come visto al punto I in diritto, e l'accorpamento alla fase di gestione delle domande, ha determinato l'omissione della valutazione, da parte dell'Amministrazione, della reale portata degli interventi previsti in serra, la gran parte dei quali, come visto, rientranti nell'ambito dell'attività c.d. "libera".

Non solo.

Il parere del 28 febbraio, che non ha carattere vincolante e non potrebbe in ogni caso "bypassare" la norma di rango primario, è stato pubblicato il 28/05/2018, quando tuttavia il termine per la dimostrazione della cantierabilità scadeva il 07/03/2018.

Allo stesso modo, il Genio Civile di Ragusa ha pubblicato la documentazione necessaria per la realizzazione di nuove serre soltanto 27/06/2018 (si veda [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_AssInfrastruttureMobilita/PIR\\_Diptecnico/PIR\\_GenioCivileRagusa](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssInfrastruttureMobilita/PIR_Diptecnico/PIR_GenioCivileRagusa)).

Evidente è inoltre la disparità di trattamento tra i diversi territori provinciali, nei quali i diversi IA hanno evidentemente utilizzato metri di valutazione diversi, a meno di non voler ipotizzare che per tutti i progetti riguardanti le serre ricadenti negli altri territori diversi da Ragusa, siano stati presentati i calcoli al Genio Civile, nonostante il fatto che il parere che li aveva previsti (non per tutte le tipologie), sebbene non avesse portata vincolante, risaliva ad una fase successiva alla presentazione di tale documentazione.

A ciò si aggiunga che vi sono diverse tipologie costruttive delle serre: tunnel, serre tunnel, in legno e serre in acciaio e plastica, ed in nessun caso si possono assimilare le serre in ferro e plastica solo e soltanto ai tunnel.



Ne deriva che le serre agricole di cui sopra non necessitano di calcoli antisismici.

Tra l'altro, si è riscontrata la non ammissibilità ai fini della cantierabilità di diverse pratiche provviste di relazione asseverata da parte del tecnico.

Risulta, in ogni caso, che la maggior parte delle aziende interessate, dovendo realizzare serre leggere mobili stagionali, ha provveduto a produrre tutta la documentazione indicata dal parere del Dipartimento Regionale Tecnico nella nota n. 32036 del 09/02/2018, pubblicata nel sito del genio civile in data 12/02/2018 e recepita dall'assessorato in data 16/02/2018 con nota n.7992, trasmessa a tutte le commissioni, unico atto conoscibile prima della scadenza del termine ultimo per la dimostrazione della cantierabilità.

Allo stesso modo, devono intendersi illegittime le FAQ 125 e 126, laddove dispongano incumbenti che la legge, con riguardo all'attività edilizia libera, non prevede.

Anche sotto tale profilo gli atti impugnati dovranno essere annullati.

**III- SOTTO ALTRI PROFILI. GRAVE PERPLESSITA' NELL'ESERCIZIO DEL POTERE AMMINISTRATIVO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL BANDO, DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE PARTE SPECIFICA E DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE PARTE GENERALE, RELATIVE ALLA SOTTOMISURA 4.1. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI CUI ALL'ART. 97 COST., DEL PRINCIPIO DI AFFIDAMENTO DEL PRIVATO NEL CORRETTO OPERATO DELLA P.A. E DEL PRINCIPIO DI CERTEZZA DEL DIRITTO. VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA INCOMBENTI SULLA P.A.. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITA' DI TRATTAMENTO.**

Senza recesso dai superiori rilievi, trancianti ai fini dell'annullamento di tutti gli atti impugnati, la procedura nel suo complesso ha presentato numerose altre criticità, che manifestano la grave perplessità nell'esercizio del potere amministrativo e ne determinano la radicale illegittimità.

Tali criticità vengono quivi analiticamente e sinteticamente esaminate:

**A)** Sotto un primo profilo, si può constatare, agevolmente, la errata attribuzione del punteggio con riguardo al criterio di selezione A2 *“Iniziativa finalizzate alla concentrazione dell’offerta proposte da associazioni di agricoltori”* (art. 5 del bando – doc. 1).

Difatti, i criteri adottati dai singoli IPA, su base territoriale, sono evidentemente diversi tra loro, con ciò determinandosi una grave disparità di trattamento tra aziende valutate da IPA diversi.

A rendere ancora più “ingarbugliata” l’attribuzione dei punteggi, con riguardo a tale criterio di selezione sono le FAQ 22, 39 e 162 (doc. 4), con le quali la P.A. ha contribuito a creare ancora maggiore incertezza in relazione alle modalità di attribuzione dei punteggi.

Su tale crinale, per l’attribuzione del punteggio relativo al criterio di selezione A2 *“Iniziativa finalizzate alla concentrazione dell’offerta proposte da associazioni di agricoltori”*, sarebbe stato necessario verificare la presenza della documentazione specifica richiesta dal bando alla voce “Documentazione comprovante il possesso del requisito”.

Si rammenta che tale documentazione specifica è la seguente: *“Iscrizione alla C.C.I.A.A e fascicoli aziendali, sia delle singole imprese agricole prima della costituzione dell’associazione, sia della neo associazione agricola, copia atto costitutivo e statuto dell’associazione”*.

Il punteggio relativo a tale criterio può quindi essere attribuito solo ed esclusivamente alla verifica della documentazione suddetta.

**B)** Numerose “anomalie” sono riscontrabili nella attribuzione del punteggio, anche tra i diversi IPA, per i criteri che contemplano un “sotto punteggio”.

In dettaglio, l’elenco definitivo delle domande ammissibili non riporta per tutte le ditte la specifica del “sotto punteggio” riconosciuto, per quei criteri che, come l’A5 (art. 5 del bando – doc. 1), prevedono tale possibilità.

A titolo esemplificativo, tra le domande ammissibili e cantierabili (doc. 12.1), nelle posizioni 1, 2 e 3 i “sotto punteggi” non vengono specificati mentre vengono individuati nella pratica in posizione 4.

Tale difformità, che configura ancora una volta una evidente difformità tra i vari IPA, non consente di comprendere le modalità di attribuzione dei “sotto punteggi”.

Sembra chiaro, pertanto, che non vi sia stata uniformità di giudizio tra le varie commissioni individuate dai singoli IPA, ai fini dell’attribuzione matematica del punteggio, anche perché per diverse posizioni non risultano matematicamente possibili le combinazioni di punteggio, mentre per altre ne risulta più di una, senza che si possa comprendere quale sia quella esatta.

Si veda ancora una volta a titolo meramente esemplificativo, la posizione n. 86 nell’elenco definitivo (doc. 12.1). Tale azienda, nella graduatoria provvisoria rettificata (doc. 8.1) si collocava in posizione 751, con un punteggio di 41 su 97 richiesti, non essendo stato assegnato il punteggio per i criteri A4, A6 e A8. Nell’elenco definitivo non veniva attribuito punteggio per il criterio A8 e, pertanto, considerato che i punteggi erano per A4 ed A6 14+12, sommati ai 41 assegnati in graduatoria provvisoria, il punteggio finale avrebbe dovuto essere di 67 e non di 70, come poi avvenuto in graduatoria definitiva.

C) E’ evidente, su un altro crinale, l’erronea attribuzione dei punteggi con riguardo ai criteri A4 e A5.

In particolare, in merito al criterio relativo alle produzioni IGP/DOP e alle produzioni Bio, non si comprende come alcune ditte, che hanno chiesto l’attribuzione del numero di partita IVA nell’anno 2017, abbiano avuto riconosciuto il punteggio relativo a tali produzioni certificate, in considerazione della circostanza che il punteggio poteva essere attribuito solo ed esclusivamente con la dimostrazione della commercializzazione di almeno il 50% della produzione certificata, relativa all’esercizio precedente e quindi all’anno 2016.

Considerato che il sistema Agea identifica un soggetto beneficiario con CUA e/o numero di partita Iva, la P.A. avrebbe dovuto verificare se quest'ultimo risultasse uguale a quello indicato nelle fatture emesse che hanno permesso l'attribuzione del punteggio.

D) Errata è altresì l'attribuzione dei punteggi relativamente ai settori di intervento o investimento di cui all'art. 7 delle disposizioni specifiche.

Difatti, per i punteggi relativi ai comparti, nella parte relativa alla somma dei punteggi, il bando recitava testualmente che *“Se il progetto prevede la stessa tipologia d'intervento o d'investimento in più settori produttivi il punteggio deve essere attribuito al comparto aziendale prevalente in termini di PST (produzione standard totale), fermo restando che il punteggio massimo attribuibile non può essere superiore a 20”*.

Non si comprende, tuttavia, come sia possibile che alcune ditte abbiano avuto sommato il punteggio in diversi settori produttivi (comparti), pur trattandosi di investimenti ricadenti nella medesima tipologia di intervento.

Tale circostanza veniva chiarita nella prima faq pubblicata sulla Sottomisura 4.1, sia in termini di identificazione delle “tipologia d' intervento o d'investimento”, sia in termini di cumulabilità di quest'ultimi.

#### **1. Quesito**

**DOMANDA:** Ipotesi di un'azienda ad indirizzo viticolo-olivicolo. L'intenzione aziendale è di acquistare trattrici, prepotatrici e altra attrezzatura per i vigneti (comparto principale in termini di produzione standard totale PST). Inoltre si vogliono acquistare altre attrezzature per l'uliveto, ovvero scuotitori, pettini elettrici per la raccolta, avvolgitelo, forbici e seghetti elettrici. Per quanto esposto, all'azienda verranno attribuiti i punteggi di due diversi comparti settoriali (vitivinicolo e olivicolo), pur restando sempre sotto il tetto massimo di 20 punti, oppure potrà essere attribuito soltanto il punteggio relativo al comparto prevalente in termini di PST?

**RISPOSTA:** Se le macchine e le attrezzature da acquistare riguardano la stessa categoria di intervento, anche se su due diversi comparti, il punteggio potrà essere attribuito al comparto la cui PST è prevalente a livello aziendale.

Per tipologie di intervento o investimento si intendono le categorie di intervento e di investimento indicati in ciascuno dei 17 punti elenco del paragrafo 7 “Interventi e spese ammissibili” delle Disposizioni Attuative Parte Specifica Sottomisura 4.1.

E' dunque illegittima la somma del punteggio in diversi settori produttivi (comparti), pur trattandosi di investimenti ricadenti nella medesima tipologia di intervento.

A solo titolo di esempio, i punteggi relativi alla “realizzazione di nuovi impianti di colture poliennali e la riconversione colturale e varietale di colture poliennali”, se richiesti su due comparti diversi, non potevano essere sommati, in quanto facenti parte

della stessa categoria di intervento indicata nel paragrafo 7 delle Disposizioni attuative specifiche.

Ulteriore esempio è quello indicato nella faq: se nell'istanza progettuale è previsto l'“acquisto di macchine ed attrezzature agricole nuove per le operazioni colturali e di raccolta” in diversi comparti, gli stessi non possono essere sommati.

Ne consegue che alcuni punteggi sono tecnicamente impossibili da sommare, perché facenti parte della stessa tipologia d'interventi e rientranti in comparti diversi.

A titolo di esempio, la somma tra le “macchine ed attrezzature” in due comparti differenti non poteva avvenire: - OL2 + FG2; - AG2 + FG 2; - FR2 + FG 2.

Le casistiche sopra indicate, invece, sono facilmente individuabili anche tra le prime 150 domande di aiuto ammesse a finanziamento, nella graduatoria delle istanze ammissibili e quindi potenzialmente finanziabili.

E) Altro elemento sintomatico della perplessità dell'azione amministrativa e dell'incertezza che ha caratterizzato l'operato dell'Assessorato Regionale Agricoltura è rappresentato dal ricorso alle FAQ al fine di colmare le evidenti lacune procedurali.

Tuttavia, le informazioni rilasciate dall'Amministrazione in sede di chiarimenti dovrebbero avere una mera funzione di illustrazione delle regole già formate, predisposte dalla *lex specialis*, senza alcuna incidenza in termini di modificazione delle condizioni.

Le regole della *lex specialis* vincolano rigidamente l'operato dell'Amministrazione, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in forza del principio di tutela della *par condicio* dei concorrenti, che sarebbe pregiudicata ove si consentisse la modifica delle regole di gara nel corso della procedura.

Pertanto, quando le disposizioni del bando risultano mal formulate o si prestano comunque ad incertezze interpretative, la risposta dell'amministrazione appaltante a quesiti alla stessa posti non può rappresentare una indebita modifica delle regole della *lex specialis*, ma soltanto una forma di interpretazione autentica, con cui

l'amministrazione chiarisce la propria volontà provvedimentale in un primo momento poco intelligibile, precisando e meglio delucidando le previsioni della *lex specialis* (cfr. in tal senso, *ex plurimis*, **Cons. Stato, Sez. III, 22/01/2014, n. 290**).

Nel caso di specie, tuttavia, il sistematico ricorso alle FAQ (ben 190) su una singola procedura denota, vieppiù, i vizi calendati nell'*incipit* del presente motivo in diritto.

**F)** La P.A. non ha rispettato, in alcun modo, i termini procedurali previsti dalla *lex specialis*, a mente dei quali la graduatoria definitiva doveva essere pubblicata entro 30 giorni dalla scadenza per la presentazione delle memorie (da presentarsi a loro volta entro 30 giorni dalla pubblicazione degli elenchi provvisori).

**G)** Gli Ispettorati Agricoltura della Sicilia, che si sono occupati sul piano locale della gestione delle domande di ammissione, si sono serviti di circolari interne che hanno inciso sensibilmente sul procedimento istruttorio, senza che esse fossero state pubblicate sul sito istituzionale oppure tardivamente pubblicate, con ciò influenzando in maniera determinante sulla valutazione delle istanze, anche in difformità rispetto al bando e alle disposizioni.

A titolo esemplificativo, si cita il parere del DRT n. 32036 del 09/02/2018, per la realizzazione di serre agricole, emesso dall'Assessorato Reg. Infrastrutture e trasporti, pubblicato il 12/02/2018.

Ebbene, la precisazione a questo parere - DRT n 47/609 del 28/02/2018 - è stata pubblicata il 28 maggio 2018.

Nei fatti, poiché tale circolare avrebbe potuto incidere sul procedimento della 4.1 ai fini della cantierabilità, che aveva scadenza al 7 marzo 2018, tutti gli istanti non ne hanno potuto tenere conto nella produzione documentale.

Di tale aspetto, di cui si è detto a titolo meramente esemplificativo, si dirà meglio al successivo motivo in diritto.

**H)** Soltanto il DDG n. 1910 del 10/08/2018 (doc. 12), di approvazione degli elenchi definitivi, è stato pubblicato in GURS in data 31/08/2018.

Il precedente DDG n. 1501 del 25/06/2018 (doc. 11), successivamente sostituito dal DDG 1910/2018, non è stato invece pubblicato in GURS.

I) Gli elenchi allegati al DDG n. 1501 del 25/06/2018 (doc. 11), pubblicati sul sito [www.psr Sicilia.it](http://www.psr Sicilia.it) il 26/06/2018, sono stati ripubblicati con una integrazione il giorno successivo, senza un provvedimento di rettifica, come già avvenuto per la graduatoria provvisoria.

L) Si segnala infine la prassi illegittima legata alla mancata pubblicazione sul sito istituzionale di eventuali circolari, pareri e chiarimenti applicativi del bando, ai fini di una corretta applicazione del bando, in violazione dei principi di tempestività di pubblicazione degli atti amministrativi e di trasparenza.

Le circostanze sopra esposte consentono di ritenere che tutto l'iter che ha condotto all'approvazione degli elenchi definitivi sia irrimediabilmente viziato.

Il ricorso, pertanto, non potrà non essere accolto.

**- ISTANZA DI SOSPENSIVA.**

Il ricorso è assistito sia dal *fumus boni iuris*, che dal *periculum in mora*.

Le doglianze sopra esposte sono assolutamente fondate e meritano di essere tutelate in via cautelare, attesa la sussistenza della gravità ed irreparabilità della lesione.

I provvedimenti impugnati cagionano infatti un danno grave ed irreparabile all'Ordine ricorrente.

L'urgenza della tutela risiede, innanzitutto, nella necessità di non vanificare la pretesa demolitoria del presente ricorso, atteso che la mancata concessione di un provvedimento cautelare satisfattivo equivarrebbe a rendere del tutto priva di interesse l'azione stessa di annullamento.

Difatti, la misura 4.1 del PSR Sicilia 2014/2020 è sostenuta finanziariamente dal FESR (Fondo europeo per lo sviluppo regionale).

La Regione, come noto, è in forte ritardo con la spesa certificata alla UE (quella effettivamente liquidata alle imprese a collaudo o anche prima, tramite erogazione previa polizza fideiussoria).

Tuttavia, in forza del principio desumibile dal diritto comunitario, nel quale vige la “Regola N+3”, se entro tre anni dall’impegno di spesa indicato dalla regione Sicilia (pertanto entro il 31/12/2018) non sarà presentata la domanda di pagamento alla UE, le Istituzioni dell’Unione cancelleranno automaticamente la relativa quota di finanziamento non impegnata.

Ne deriva l’estrema urgenza, per il Dipartimento Agricoltura, di impegnare e liquidare alle imprese i benefici della sottomisura 4.1, anche con anticipazione dietro polizza fideiussoria entro il 31/12/2018, in base al meccanismo di funzionamento del bilancio comunitario.

Entro tale periodo di poco più di 3 mesi (che nelle more della trattazione cautelare del presente ricorso diminuiranno ulteriormente), dunque, le procedure dovrebbero essere concluse (si veda articolo esplicativo Sole24Ore – **doc. 18**).

Pertanto, la dotazione finanziaria del Bando di cui alla 4.1 è di 100 milioni di euro. Impegnare e liquidare somme da subito, sulla scorta di elenchi illegittimamente formati, ad imprese non “legittimate” per errata attribuzione punteggio, esporrebbe la P.A. alla mancata certificazione della spesa, trattandosi di somme non rendicontabili che rischiano pertanto di gravare soltanto sul bilancio regionale e non anche sulla quota cofinanziata dalla UE.

D’altra parte le ditte escluse illegittimamente, pur avendovi diritto, di fatto non potranno accedere ai benefici, perché una parte di essi sarebbe già stata impegnata. Pertanto, nel caso di mancato accordo della tutela cautelare, il l’Ordine ricorrente non trarrebbe alcun giovamento dall’accoglimento nel merito del ricorso nè potrebbe agire per il risarcimento danni, difficilmente individuabile in capo ad un organismo di rappresentanza professionale.

A ciò si aggiunga che il mancato accordo della tutela cautelare consentirebbe all’Amministrazione di attribuire le somme “stanziare” in graduatoria a numerosi soggetti non aventi diritto.



Da ciò la necessità di chiedere a Codesto On.le Tribunale la concessione del beneficio della definizione del presente giudizio con sentenza in forma semplificata, ovvero, in subordine, mediante la sospensione cautelare degli effetti dei provvedimenti impugnati, con la connessa adozione dei provvedimenti interinali ritenuti opportuni. D'altro canto, nessun danno subirebbe l'Amministrazione dall'accoglimento del provvedimento di urgenza e ciò in quanto lo stesso Assessorato Regionale ha in più occasioni riformulato e ripubblicato sia gli elenchi provvisori che gli elenchi definitivi, come documentato in giudizio.

Premesso che in simili ipotesi la giurisprudenza amministrativa è solita accordare la tutela cautelare, si specifica che l'Ecc.mo TAR adito si è già espresso in merito all'istanza di sospensiva promossa da ditte escluse dagli elenchi odiernamente impugnati, relativi alla sottomisura 4.1, accogliendo la domanda cautelare (**TAR Sicilia Palermo, Sez. I, 14 settembre 2018, ordinanza cautelare n. 774 e 18 settembre 2018, ordinanza cautelare n. 798**).

Infine si sottolinea che "in gioco" vi sono diritti costituzionalmente sanciti (diritto al lavoro, tutela dell'iniziativa economica privata, sviluppo della persona umana e partecipazione alla vita economica del paese – artt. 2, 3 e 4 Cost.), che in quanto tali meritano la tutela cautelare.

Anche per tali motivi non potrà non essere disposta la sospensione dei provvedimenti odiernamente impugnati.

**- ISTANZA DI NOTIFICA EX ART. 41 C. 4 C.P.A. E/O EX ART. 52 C. 2 C.P.A..**

Il presente ricorso viene notificato a n. 3 controinteressati.

Nell'ipotesi in cui si ritenga necessaria la notificazione nei confronti di altri controinteressati, si chiede che il Presidente del TAR o della Sezione cui il ricorso è assegnato disponga che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami, ex art. 41 c. 4 c.p.a., prescrivendone le modalità, od anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 52 c. 2 c.p.a. (si vedano, in tal senso, **TAR Palermo, Decreti Presidenziali nn. 679/2018, 989/2016 e 987/2016**).

Tutto ciò premesso e considerato,

**VOGLIA**

l'Ill.mo TAR adito:

- in applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, ritenere sussistenti i presupposti perché il presente giudizio venga deciso con sentenza in forma semplificata;
- in subordine, preliminarmente sospendere i provvedimenti impugnati, con la connessa adozione dei provvedimenti ritenuti opportuni o necessari;
- nel merito annullare gli atti impugnati perché illegittimi;
- in ogni caso, condannare le Amministrazioni resistenti, in solido o singolarmente, all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica dedotta in giudizio e/o al risarcimento di tutti i danni subiti dall'Ordine ricorrente, da quantificarsi in corso di causa;
- ove ritenuta necessaria l'integrazione del contraddittorio, disporre che la notificazione sia effettuata per pubblici proclami, ex art. 41 c. 4 c.p.a. e/o ex art. 52 c. 2 c.p.a., prescrivendone le modalità

Si allegano i documenti menzionati in esposizione.

Il valore della presente controversia è indeterminato e/o indeterminabile e l'importo versato a titolo di contributo unificato è di € 650,00.

Palermo, 22 settembre 2018.

Avv. Giovanni Francesco Fidone