

NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI MEDIANTE PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB UFFICIALE DELL'ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA – DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE: Ottemperanza all'ordinanza n. 1003/2019 emessa il 23 settembre 2019 dal T.A.R. Sicilia Palermo, Sezione Prima, nel ricorso proposto dalla Sig.ra Lombardo Tania e iscritto al n. 1832/2019 R.G.

SUNTO DEL RICORSO

Con ricorso al T.A.R. Sicilia Palermo, iscritto al n. 1832/2019 R.G. ed assegnato alla Sezione Prima, la Sig.ra **LOMBARDO TANIA**, nata a Oberhausen (Germania), il 6 gennaio 1976, Cod. Fisc. LMB TNA 76A46 Z112Z, P.IVA 01682150857, titolare della rispettiva ditta individuale, rappresentata e difesa dall'Avv. Umberto Ilardo, Cod. Fisc. LRD MRT 67P19 H792W, con lui elettiv. dom. a Palermo, Via Galileo Galilei n.9, presso lo studio dell'Avv. Nino Bullaro, ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, dei seguenti atti:

“- del D.D.G. n. 1084 del 4 luglio 2019, pubblicato il 18 luglio 2019, con cui è stata approvata la graduatoria definitiva regionale delle istanze ammissibili a finanziamento e di quelle non ricevibili e non ammissibili, inerenti al bando pubblico sottomisura 8.1 del P.S.R. Sicilia 2014-2020 “Sostegno alla forestazione/all'imboschimento” e, quindi, della relativa graduatoria;

- del D.D.G. n.984 del 25 luglio 2018 con il quale sono stati approvati gli elenchi provinciali provvisori delle istanze ammissibili a finanziamento, non ammissibili e non ricevibili, a valere sulla sottomisura 8.1;

- del provvedimento col quale è stata dichiarata non ricevibile la domanda dell'odierna ricorrente, nonché del provvedimento (tacito) con cui non sono state accolte le osservazioni proposte dalla ricorrente;

- dell'Avviso prot. n. 17512 del 29 maggio 2019, pubblicato il 31 maggio 2019, col quale il Dirigente Generale dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale con riferimento alla “Sottomisura 8.1. – Sostegno alla forestazione e all'imboschimento” ha dato atto del fatto che, “a seguito della chiusura della procedura scritta n.2/2019, avviata dall'Autorità di Gestione del PSR Sicilia ai sensi del comma 3 dell'art. 49 del Reg. UE 1303/13, è stato modificato l'allegato 12 del PSR 2014/2020 “Determinazione dei costi di manutenzione e mancato reddito delle misure forestali”...”, soggiungendo che “...la modifica riguarda la parte relativa ai mancati redditi agricoli derivanti dagli interventi di imboschimento, laddove risulta riportato il Margine Lordo calcolato al lordo dei premi PAC (...) Pertanto, per la determinazione dei costi di

manutenzione e del mancato reddito della sottomisura 8.1 in corso di attuazione si dovrà fare riferimento al nuovo allegato n.12 del PSR Sicilia 2014-2020, pubblicato contestualmente al presente avviso”;

*- del nuovo **Allegato 12** pubblicato il 31 maggio 2019, contestualmente all’Avviso di cui supra;*

*- della **procedura scritta 2/2019**, non conosciuta, richiamata nell’Avviso pubblicato il 31 maggio 2019, e del suo esito;*

- in genere, di qualsiasi altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale, compresi il Bando pubblico della sottomisura 8.1, le Disposizioni Attuative Parte Specifica inerenti la sottomisura 8.1 e le “Disposizioni attuative e procedurali per le misure di sviluppo rurale non connesse alla superficie o agli animali – Parte generale – PSR Sicilia 2014-2020”.

e con espressa riserva

di agire, con motivi aggiunti e/o in separato giudizio, per la condanna della P.A. al risarcimento, in favore della ricorrente, dei danni subiti e subendi a causa dei provvedimenti adottati”.

Il ricorso è stato proposto:

contro

- la **REGIONE SICILIANA**, in pers. del suo leg. rappr. *p.t.*;

- l’**ASSESSORATO REGIONALE DELL’AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA – DIPARTIMENTO REGIONALE DELLO SVILUPPO RURALE E TERRITORIALE**, in pers. del suo leg. rappr. *p.t.*;

e nei confronti di

- **TRIPODI ALFONSO**, nato a Palermo, il 3 agosto 1981, C.F. TRP LNS 81M03 G273X, titolare della rispettiva ditta individuale, residente a Sciacca (AG), Via Gaie di Garaffe n.20;

- **VULLO GESUA**, nata a Favara (AG), il 27 dicembre 1953, C.F. VLL GSE 53T67 D514W, titolare della rispettiva ditta individuale, residente a Montallegro (AG), Piazza Marconi n.17.

Nella parte in fatto, la Sig.ra Lombardo Tania esponeva di aver partecipato al Bando indetto dall’Assessorato Regionale dell’Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale (d’ora in poi, per brevità, solo “Assessorato”), nell’ambito del “Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2014-2020” (in breve, PSR), relativo alla “**Sottomisura 8.1 – Sostegno alla forestazione e all’imboschimento**”, finalizzato “...all’imboschimento di terreni agricoli e non agricoli allo scopo di contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, alla difesa del territorio e del suolo, alla prevenzione dei rischi naturali, alla depurazione e

regimentazione delle acque ed alla tutela e conservazione della biodiversità...”, secondo le procedure attuative contenute nelle “Disposizioni Attuative parte specifica” approvate con il DDG n.1595 del 5 dicembre 2016.

La sottomisura 8.1 si articolava in:

- 8.1.a) Impianto di nuovi boschi:

- Imboschimento (boschi permanenti, seminaturali/naturaliformi) su superfici agricole e non agricole, con finalità principalmente climatico-ambientali, protettive, paesaggistiche e sociali;
- Piantagioni legnose su superfici agricole e non agricole con finalità principalmente produttive (legname e prodotti forestali non legnosi);

- 8.1.b) Manutenzione dei nuovi imboschimenti e mancato reddito agricolo:

L’operazione prevede un aiuto annuale a copertura dei costi di manutenzione finalizzato a favorire la conservazione delle superfici imboschite nel periodo successivo all’impianto e a garantire lo sviluppo equilibrato delle piante, evitando situazioni di degrado.

Il premio per la manutenzione è ammesso per imboschimenti effettuati sia su terreni agricoli che su terreni non agricoli. Il premio annuale ad ettaro dei costi di manutenzione copre un periodo massimo di 12 anni a decorrere dalla data di concessione dell’aiuto che si identifica con la data di collaudo dell’impianto.

L’azione prevede il pagamento dei mancati redditi in caso di conversione di un seminativo per un periodo massimo di dodici anni” (cfr. pag. 5 delle Disposizioni Attuative – Parte Specifica Sottomisura 8.1 – Sostegno alla forestazione/all’imboschimento).

La Sig.ra Lombardo Tania, in particolare, deduceva di aver presentato, per il tramite del CAA ALPA di Caltanissetta, operatore Manta Carmelo, la domanda telematica di sostegno per la sottomisura 8.1 per la seguente tipologia: ***Sostegno per la realizzazione di interventi di imboschimento di superfici agricole e non agricole – Impianto di nuovi boschi – Imboschimento con finalità principalmente climatico-ambientali, protettive, paesaggistiche e sociali.***

Detta domanda telematica, poi, era stata stampata e prodotta in forma cartacea, in duplice copia, presso l’Ufficio Servizi per il Territorio del Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale (UST) competente per territorio, ossia quello di Caltanissetta, con allegata la relativa documentazione, tra cui, *inter alia*, l’**autorizzazione** (per la realizzazione di opere di rimboschimento – PSR Sicilia 2014-2020 – Sottomisura 8.1) rilasciata alla Sig.ra Lombardo Tania dalla Soprintendenza dei Beni Culturali ed Ambientali di Caltanissetta, i **nulla osta vincolo idrogeologico** per la realizzazione, rispettivamente, di Ha 02.68.00 e di Ha 15.16.00 di bosco permanente su superfici agricole e

non agricole, PSR Sicilia 2014-2020, Sottomisura 8.1, rilasciato, sempre alla ditta Lombardo Tania, dall'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Comando Corpo Forestale, Servizio 9, Ispettorato Ripartimentale delle Foreste, U.O. 24 – “Tutela Vincolo Idrogeologico” di Caltanissetta.

Sennonché, con D.D.G. n. 984 del 25 luglio 2018, venivano approvati gli elenchi provinciali provvisori delle istanze ammissibili a finanziamento, non ammissibili e non ricevibili; la domanda della ricorrente veniva inserita nell'elenco delle domande non ricevibili, in quanto la copia cartacea della domanda sarebbe risultata priva di sottoscrizione.

Con nota dell'8 agosto 2018, l'odierna ricorrente formulava all'Assessorato le proprie osservazioni, contestando il provvedimento di non ricevibilità della domanda, e chiedendo che la stessa venisse valutata ed inserita nell'elenco delle domande ammissibili a finanziamento. Detta nota, però, rimaneva priva di espresso riscontro.

Ed ancora, nella parte in fatto del ricorso, la Sig.ra Lombardo Tania evidenziava altresì che l'**Allegato 12 PSR Sicilia 2014/2020**, denominato “*Determinazione costi impianto e mancato reddito delle misure forestali (sm. 8.1.)*”, avente ad oggetto “*Misura 8.1. determinazione premi di manutenzione e mancato reddito*”, prevedeva, *inter alia*, che:

“...per la determinazione dei mancati redditi agricoli derivanti dagli interventi sopra riportati [ossia: 8.1.A.1 Imboschimento (boschi permanenti, seminaturali/naturaliformi) su superfici agricole e non agricole (>20 anni) e 8.1.A.2 Piantagioni legnose di arboricoltura da legno su superfici agricole e non agricole con finalità produttive (>20 anni) eseguite soltanto su terreni preparati con lavorazione andante; n.d.r.], si è proceduto all'analisi economica dei processi produttivi attinenti a realtà colturali a seminativo tipiche del territorio siciliano, ricadenti nel campo di osservazione della rete RICA/INEA. Le tipologie colturali considerate rappresentative dei seminativi siciliani sono quelle cerealicole (in prevalenza grano duro), leguminose da granella e foraggiere.

L'indice economico di riferimento è il Margine Lordo (ML), calcolato quale valore medio, nel quadriennio di osservazione 2009-2012, della differenza tra la PL (produzione lorda) al lordo dei premi PAC e i costi specifici delle colture. Il calcolo della PL al lordo dei premi PAC è stato effettuato nella considerazione che il cambio della destinazione d'uso di superfici comporta la perdita del Premio Unico Aziendale (I° Pilaastro PAC)...”.

Sulla base di tali premesse, quindi, era stato determinato il Margine Lordo nei seminativi siciliani per zona altimetrica (€/ha), dandosi atto del fatto che:

“In sintesi gli importi unitari compensativi dei mancati redditi agricoli sono pari a 1.103 euro/ha per le superfici forestali ubicate prevalentemente in montagna, 1.452

euro/ha per quelle prevalentemente collinari e 1.451 euro/ha per quelle site in prevalenza in pianura”.

Alla luce del suddetto Allegato 12, quindi, le domande che sarebbero state ammesse all’aiuto previsto per la sottomisura 8.1 avrebbero ottenuto un importo di € 1.103 o di € 1.452 o di € 1.451 (a seconda del fatto che le superfici forestali fossero ubicate prevalentemente in montagna, in collina o in pianura) per ettaro e per un periodo di 12 anni.

A mo’ d’esempio, un’azienda con una superficie di 10 ettari situata in una zona prevalentemente collinare ed ammessa al contributo, avrebbe ottenuto, a titolo di mancato reddito – ossia per aver perduto il suddetto contributo PAC – un aiuto pari ad € 174.240 (ossia: € 1.452 x ha 10 x 12 anni).

Quanto previsto nel citato Allegato 12 aveva pertanto influenzato la presentazione delle domande di aiuto, ingenerando nei soggetti partecipanti il legittimo affidamento che, in caso di ammissione della relativa domanda, gli stessi avrebbero potuto beneficiare dei suddetti importi (€ 1.103 o € 1.452 o € 1.451) per ciascun ettaro di superficie, sicché il *business plan* è stato elaborato dalle aziende tenendo conto degli importi unitari compensativi dei mancati redditi previsti dal richiamato Allegato 12.

Accadeva, però, che in data 31 maggio 2019, in esito ad una procedura scritta (2/2019), veniva pubblicato l’**Avviso prot. n. 17512** del 29 maggio 2019 del Dirigente Generale dell’Assessorato Regionale dell’Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea – Dipartimento Regionale dello Sviluppo Rurale e Territoriale, con riferimento alla “*Sottomisura 8.1 – Sostegno alla forestazione e all’imboschimento*”, che prevedeva che:

.....

(omissis)

A seguito della chiusura della procedura scritta n.2/2019, avviata dall’Autorità di Gestione del PSR Sicilia ai sensi del comma 3 dell’art. 49 del Reg. UE 1303/13, è stato modificato l’allegato 12 del PSR 2014/2020 “Determinazione dei costi di manutenzione e mancato reddito delle misure forestali”.

La modifica riguarda la parte relativa ai mancati redditi agricoli derivanti dagli interventi di imboschimento, laddove risulta riportato il Margine Lordo calcolato al lordo dei premi PAC. Poiché le superfici oggetto di imboschimento a norma dell’art. 22 del Reg. (UE) 1305/2013, quali appunto quelle imboschite con la sottomisura 8.1, rientrano, ai sensi dell’art. 32, comma 2, lett. “b”, del Reg. (UE) 1307/2013, fra le superfici ammissibili al sostegno nell’ambito del regime di pagamento di base (Primo Pilastro PAC), ai fini dell’esclusione del doppio finanziamento, è necessario procedere ad allineare il testo dell’Allegato a quanto previsto dal Regolamento e, conseguentemente, all’inserimento della tabella riportante il Margine Lordo al netto dei premi PAC. La tabella con il Margine

Lordo per le tipologie colturali diffuse nei seminativi siciliani e per zona altimetrica, calcolato al netto dei premi PAC, è la stessa utilizzata da CREA ai fini del calcolo dei premi per le misure Agroclimatiche-ambientali di cui all'Allegato 3 del PSR. Viene inoltre corretto il titolo dell'Allegato dove è presente un refuso.

Pertanto, per la determinazione dei costi di manutenzione e del mancato reddito della sottomisura 8.1 in corso di attuazione si dovrà fare riferimento al nuovo allegato n.12 del PSR Sicilia 2014-2020, pubblicato contestualmente al presente avviso.

(omissis)

.....

Nel nuovo Allegato 12, pubblicato, come detto, il 31 maggio 2019, contestualmente all'Avviso sopra riportato, ai fini della determinazione del Margine Lordo nei seminativi siciliani per zona altimetrica (€/ha), viene adesso previsto che:

“In sintesi gli importi unitari compensativi dei mancati redditi agricoli sono pari a 399 euro/ha per le superfici forestali ubicate prevalentemente in montagna, 443 euro/ha per quelle prevalentemente collinari e 484 euro/ha per quelle site in prevalenza in pianura”.

In buona sostanza, rispetto al precedente, originario Allegato 12 (a cui si era fatto riferimento in sede di redazione dei progetti e di presentazione delle domande di aiuto!), il nuovo Allegato 12, pubblicato il 31 maggio 2019, prevedeva degli importi unitari compensativi dei mancati redditi di gran lunga inferiori: in particolare, per quanto qui di interesse, ossia per le superfici forestali prevalentemente collinari, si è passati da un importo di 1.452 €/ha ad un nuovo minore importo di € 443 €/ha.

La suddetta modifica, approvata postumamente, non era di poco momento, poiché la previsione di importi unitari compensativi dei mancati redditi, inferiori rispetto a quelli iniziali, incideva notevolmente sulle aspettative dei concorrenti e sui *business plan* dagli stessi elaborati e, in definitiva, sui loro progetti.

Infatti, riprendendo l'esempio sopra riportato, ad un'azienda con 10 ettari di terreno in zona prevalentemente collinare ed ammessa al contributo, alla luce delle nuove previsioni contemplate nel nuovo Allegato 12 pubblicato il 31 maggio 2019, spetterebbe, a titolo di importo compensativo da mancato reddito, € 53.160 (€ 443 x ha 10 x 12 anni), mentre, secondo le previsioni dell'originario Allegato 12 del 10 febbraio 2016, € 174.240 (ossia: € 1.452 x ha 10 x 12 anni).

Sempre in punto di fatto, poi, la ricorrente deduceva che con **D.D.G. n.1084 del 4 luglio 2019, pubblicato il 18 luglio 2019**, l'Assessorato Regionale aveva approvato la graduatoria definitiva regionale delle istanze ammissibili a finanziamento, di quelle non ricevibili e non ammissibili, inerenti al bando pubblico sottomisura 8.1 del PSR Sicilia 2014-2020 *“Sostegno alla forestazione/all'imboschimento”*.

La funzione della sottoscrizione della domanda di partecipazione ad una pubblica selezione, invero, è quella di assicurare l'Amministrazione sulla provenienza e riferibilità della stessa al suo autore (in termini: Cons. St., Sez. IV, 24 agosto 2016, n. 3685¹), sul quale, per effetto della sottoscrizione e del principio di autoresponsabilità, ricadono le conseguenze delle dichiarazioni rese in sede di domanda.

Tuttavia, detta finalità può essere assicurata *aliunde*, allorché, come nel nostro caso, nessun dubbio in concreto sussiste in ordine alla riconducibilità della domanda al suo autore, avuto riguardo al fatto che detta domanda di aiuto è stata presentata telematicamente dal CAA ALPA di Caltanissetta, incaricato e delegato, previa identificazione della persona nell'interesse della quale la domanda è stata presentata, caricata sul Sistema Informativo Agricolo Nazionale (S.I.A.M.) e, successivamente, così come prescritto dalle disposizioni attuative, presentata all'Ufficio dell'Amministrazione territorialmente competente, in formato cartaceo (circostanze, queste, positivamente valorizzate da Codesto Ecc.mo TAR in fattispecie sostanzialmente identiche: cfr. **T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, ordinanze nn. 916 e 918 dell'8 ottobre 2018; ordinanza n. 774 del 14 settembre 2018**), con tutta la documentazione allegata datata e timbrata, tra cui, come si è detto nella parte in fatto, l'autorizzazione rilasciata alla ditta Lombardo Tania dalla soprintendenza ai BB.CC.AA. di Caltanissetta e i nulla osta vincolo idrogeologico rilasciati, sempre alla ditta Lombardo Tania, dall'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente, Comando Corpo Forestale, Servizio 9, Ispettorato Ripartimentale delle Foreste, U.O. 24 – “Tutela Vincolo Idrogeologico” di Caltanissetta; documenti, questi, che riconducono, in maniera inequivocabile, la domanda alla Sig.ra Lombardo Tania.

Il fatto che l'istanza stampata e prodotta in formato cartaceo risultasse priva della sottoscrizione da parte della Sig.ra Lombardo Tania, in presenza di altri univoci elementi, non avrebbe potuto quindi ingenerare dubbi sulla provenienza della domanda, sull'identità della beneficiaria e sulla riconducibilità a lei della domanda.

È stato in proposito affermato che: “...*La ratio su cui si fonda l'obbligo di sottoscrivere la domanda di gara è traducibile nella necessità di ricondurre ad un determinato soggetto una dichiarazione al fine di accertarne la paternità, con la conseguenza che nel caso in cui non sussistano dubbi sulla paternità della dichiarazione non è giustificata l'esclusione dell'impresa dalla gara. Nel caso di specie, in considerazione dei già rappresentati elementi di fatto non appaiono sussistere dubbi sulla attribuibilità della dichiarazione alla ricorrente, con la conseguenza che una diversa interpretazione della clausola sarebbe contraria al suo scopo (la rilevanza dello scopo o della funzione del-*

¹ Sentenza che ha ritenuto illegittima l'esclusione di un candidato da un concorso pubblico disposta per mancanza della sottoscrizione della domanda di partecipazione.

l'atto per gli atti amministrativi, per il tramite, secondo alcuni, dell'analogia ovvero, secondo altri, dell'art. 1324 c.c., ripone nell'art. 1369 c.c.; cfr. sull'illegittimità dell'esclusione della concorrente ad un concorso per difetto di sottoscrizione nel caso in cui non emergano dubbi sulla riferibilità della domanda alla concorrente Cons. St. n. 3685 del 2016)...” (T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. I, 25 ottobre 2016, n. 1991).

Conseguentemente, la mancata sottoscrizione dell'istanza cartacea avrebbe potuto, al più, assurgere al rango di irregolarità formale e, in quanto tale:

- non sarebbe stata idonea a determinare l'esclusione dalla procedura selettiva, ovvero la non ricevibilità della domanda;

- se del caso, avrebbe potuto essere emendata mediante il soccorso istruttorio, ai sensi dell'art. 6, Legge n. 241/1990 e art. 83, comma 9, D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

A quanto sopra va aggiunto che la dichiarazione di non ricevibilità della domanda presentata dall'odierna ricorrente, per ragioni esclusivamente formali, si pone in contrasto con i principi di ragionevolezza, di proporzionalità, del *favor participationis* e del soccorso istruttorio; principi, questi, espressamente richiamati dall'Assessorato Regionale, quale Autorità di Gestione del PSR Sicilia, nella nota prot. n. 29627 del 17 giugno 2019, indirizzata alle Aree, Servizi e Unità di Staff del Dipartimento Agricoltura nonché al Dipartimento Regionale Sviluppo Rurale e Territoriale, con la quale sono state impartite le direttive al fine di evitare il proliferare dei ricorsi in materia di finanziamenti legati alle misure e sottomisure attivate nell'ambito del PSR Sicilia 2014-2020.

La corretta applicazione di detti principi al caso di specie avrebbe di certo impedito che l'istanza della Sig.ra Lombardo Tania venisse dichiarata non ricevibile per una irregolarità meramente formale; irregolarità che, come detto, avrebbe potuto essere sanata mediante il soccorso istruttorio.

A quanto sopra va aggiunto che la dichiarazione di non ricevibilità risulta altresì sproporzionata ed illegittima, alla luce di quanto previsto dall'art.4 del Regolamento UE n. 809/2014 (*recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità*), rubricato “Correzione e adeguamento di errori palesi”, a mente del quale:

“Le domande di aiuto, le domande di sostegno o le domande di pagamento e gli eventuali documenti giustificativi forniti dal beneficiario possono essere corretti e adeguati in qualsiasi momento dopo essere stati presentati in casi di errori palesi riconosciuti dall'autorità competente sulla base di una valutazione complessiva del caso particolare e purché il beneficiario abbia agito in buona fede.

L'autorità competente può riconoscere errori palesi solo se possono essere individuati agevolmente durante un controllo amministrativo delle informazioni indicate nei documenti di cui al primo comma”.

Orbene, nel caso di specie la mancanza della sottoscrizione della domanda cartacea era immediatamente riconoscibile e nessun dubbio sussiste in ordine alla buona fede della richiedente, sicché la correzione o meglio l'adeguamento della domanda era – ed è – perfettamente ammissibile, fermo restando che, come sopra detto, nessun dubbio sussiste in ordine alla riferibilità e riconducibilità della domanda alla Sig.ra Lombardo Tania.

Alla luce di quanto sopra, i provvedimenti impugnati, nella parte in cui è stata ritenuta non ricevibile la domanda di aiuto presentata dall'odierna ricorrente a valere sulla sottomisura 8.1 del PSR Sicilia 2014-2020, sono illegittimi e vanno pertanto annullati da Codesto Ecc.mo TAR, con conseguente valutazione della domanda presentata ed inserimento della stessa nella graduatoria definitiva delle istanze ammesse a finanziamento.

2.

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO RURALE DELLA REGIONE SICILIA (PSR) 2014-2020 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO UE N. 1307/2013 E DEL REGOLAMENTO UE 1305/2013 – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE PARTE SPECIFICA – SOTTOMISURA 8.1 “SOSTEGNO ALLA FORESTAZIONE/ALL’IMBOSCHIMENTO” – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL’ALLEGATO 12 AL P.S.R. SICILIA 2014-2020, “DETERMINAZIONE COSTI DI IMPIANTO E MANCATO REDDITO DELLE MISURE FORESTALI (SM 8.1)” DEL 10 FEBBRAIO 2016 – ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DELLA CAUSA – DIFETTO DI MOTIVAZIONE – CARENZA DI ISTRUTTORIA – ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ – ERRORE NEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DI CORRETTEZZA, BUONA FEDE E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, IMPARZIALITÀ, EFFICIENZA E TRASPARENZA DELLA AZIONE AMMINISTRATIVA.

Mediante l'accoglimento del 1° motivo di ricorso, la Sig.ra Lombarda Tania punta al riconoscimento della ricevibilità della sua domanda e, quindi, alla sua valutazione ed inserimento nella graduatoria definitiva delle domande ammissibili a finanziamento, essendo la stessa in possesso di tutti i requisiti prescritti.

Col presente 2° motivo, invece, l'odierna ricorrente censura gli ulteriori atti impugnati, ed in epigrafe indicati, siccome erronei ed illegittimi.

Ed invero, come sopra evidenziato, con l'Avviso pubblicato il 31 maggio 2019, emesso in esito ad una consultazione scritta (2/2019) di cui non si ha contezza, l'Assessorato ha dato atto della modifica dell'Allegato 12 nella parte relativa ai mancati

redditi agricoli derivanti dagli interventi di imboscamento, laddove risulta riportato il Margine Lordo calcolato al lordo dei premi PAC.

Per effetto della suddetta modifica, quindi, si è passati da una previsione iniziale, a titolo di importi unitari compensativi dei mancati redditi agricoli, di 1.103 euro/ha per le superfici forestali ubicate prevalentemente in montagna, 1.452 euro/ha per quelle prevalentemente collinari e 1.451 euro/ha per quelle site in prevalenza in pianura, per 12 anni, a 399 euro/ha per le superfici forestali ubicate prevalentemente in montagna, 443 euro/ha per quelle prevalentemente collinari e 484 euro/ha per quelle site in prevalenza in pianura.

Orbene, la modifica dell'Allegato 12 operata postumamente dall'Amministrazione – e peraltro a giochi oramai fatti – risulta palesemente illegittima e sotto svariati profili, poiché, oltre a basarsi su presupposti del tutto fallaci, in fatto ed in diritto (ossia su un doppio finanziamento, che però impinge con l'analisi delle norme applicabili), penalizza coloro che avevano fatto affidamento sulle regole del gioco iniziali.

2.1.

Ed infatti, va innanzitutto segnalato che la modifica dell'Allegato 12 è il frutto di una erronea e/o falsa applicazione della normativa comunitaria richiamata dall'Amministrazione.

Come evidenziato in parte narrativa, a sostegno delle modifiche all'Allegato 12 l'Amministrazione ha addotto la seguente motivazione:

“La modifica riguarda l'Allegato 12 del PSR “Determinazione costi di impianto e mancato reddito delle misure forestali (sm 8.1)” dove, relativamente ai mancati redditi agricoli derivanti dagli interventi di imboscamento, risulta riportato il Margine Lordo calcolato al lordo dei premi PAC.

Poiché le superfici oggetto di imboscamento a norma dell'art. 22 del Reg. (UE) 1305/2013, quali appunto quelle imboscate con la sottomisura 8.1, rientrano, ai sensi dell'art. 32, comma 2, lett. “b”, del Reg.(UE) 1307/2013, fra le superfici ammissibili al sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base (Primo Pilastro PAC), ai fini dell'esclusione del doppio finanziamento, è necessario procedere ad allineare il testo dell'allegato a quanto previsto dal regolamento e, conseguentemente, all'inserimento della tabella riportante il Margine Lordo al netto dei premi PAC”.

Senonché, le modifiche apportate dall'Amministrazione non trovano alcun fondamento, né logico né giuridico, nella invocata normativa comunitaria.

Ed invero, va segnalato all'ecc.mo TAR che, **del tutto diversamente da quanto ritenuto dall'Assessorato Regionale, non v'è alcun doppio finanziamento tra il regime di pagamento base, quale il Primo Pilastro della P.A.C., e il riconoscimento**

dell'importo compensativo da mancato reddito sulle medesime superfici ai sensi della Sottomisura 8.1.

È appena il caso di evidenziare che l'art.1 del Regolamento (UE) 1307/2013, infatti, detta, *inter alia*, le norme comuni sui pagamenti concessi direttamente agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno elencati nell'Allegato I ("pagamenti diretti").

La Sezione 3, "Attuazione del regime di pagamento di base", dello stesso Regolamento (UE) 1307/2013, all'art.32 "Attivazione dei diritti all'aiuto", comma 1, prevede che "...il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è concesso agli agricoltori (...) previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile (...) I diritti all'aiuto attivati conferiscono un diritto al pagamento annuo degli importi ivi indicati...".

Il comma 2 del richiamato art. 32, poi, dà la definizione di "ettaro ammissibile", tale essendo qualsiasi superficie agricola dell'azienda utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole (art. 32, comma 2, lett. "a").

L'art. 4 del richiamato Regolamento (UE) 1307/2013, rubricato "Definizioni e relative disposizioni", fornisce tutta una serie di definizioni, tra cui quella di **superficie agricola** che qui testualmente si riporta: "qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti".

Il richiamato art. 4, inoltre, definisce quali sono le colture permanenti, ossia: "le colture fuori avvicendamento, con esclusione dei prati permanenti e dei pascoli permanenti, che occupano il terreno per almeno cinque anni e forniscono raccolti ripetuti, compresi i vivai e **il bosco ceduo a rotazione rapida**", a sua volta definito come superficie coltivata con le specie arboree del codice NC06029041, costituite da specie legnose perenni, le cui ceppaie rimangono nel terreno dopo la ceduazione con i nuovi polloni che si sviluppano nella stagione successiva e con un ciclo produttivo massimo che sarà determinato dagli Stati Membri.

In altre parole, il rischio del doppio finanziamento può riguardare **solo e soltanto** il "bosco ceduo a rotazione rapida" e **non** il "bosco permanente" **né** la "arboricoltura da legno", ossia il tipo di intervento (il primo) previsto dall'odierna ricorrente.

Alla luce di quanto riportato nel Regolamento (UE) 1307/2013, pertanto, il solo caso in cui possono essere attivati i diritti all'aiuto su superfici imboschite riguarda i boschi cedui a rotazione rapida, caratterizzati dal codice NC06029041, inclusi tra le colture permanenti facenti parte delle superfici agricole, che l'Assessorato Regionale Agricoltura, in particolare il Dipartimento dello Sviluppo Rurale e Territoriale, nell'emissione delle Disposizioni Attuative Parte Specifica della Sottomisura 8.1 (pag. 8) ha chiaramente escluso dall'eventuale sostegno.

Per converso, la attivazione di “*boschi permanenti*” (caratterizzati dal codice 650-500) ovvero di “*arboricoltura da legno*” (caratterizzata dal codice 651-500), escludendo la destinazione agricola ex Regolamento 1307/2013, non usufruisce del contributo del I° pilastro PAC, che quindi costituisce un “mancato reddito” conseguente alla attivazione di siffatte destinazioni, ovvero, il che è lo stesso, un c.d. “costo figurativo” delle suddette destinazioni, che implica sostanzialmente la rinuncia al contributo del I° pilastro PAC.

Donde, quindi, la esattezza della ricomprensione di tale mancato reddito nella misura di cui al primo Allegato 12 del 10 febbraio 2016 e, di conseguenza, la assoluta erroneità della rideterminazione *in peius* (che, per quanto qui rileva, ossia per le zone collinari, è passata da 1.452 €/ha a 443 €/ha) di cui all’impugnato Avviso dei 29/31 maggio 2019 ed al nuovo Allegato 12.

In buona sostanza, essendo fallace in nuce il presupposto da cui muove il ragionamento a base della riduzione del mancato reddito (ossia che anche il bosco permanente e le arboricoltura da legno beneficerebbero del I° pilastro PAC, cosa che invece vale solo, e soltanto, per i boschi cedui a rotazione rapida), l’**odierna ricorrente rischia** (non già di essere beneficiata, bensì, all’esatto contrario) **di essere penalizzata due volte**, perché, attivando tali destinazioni:

a) non percepisce il contributo del I° pilastro PAC, che quindi costituisce mancato reddito derivante dalla suddetta destinazione impressa;

b) ed al contempo, però, si vede negare detto mancato reddito nell’ambito della contribuzione di cui alla sottomisura 8.1.

2.2.

Ma v’è di più!

Ed infatti, che il “bosco permanente” e le “arboricoltura da legno” non diano luogo ad attribuzione del I° pilastro PAC risulta confermato, anche empiricamente, dal fatto che **il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (S.I.A.N.), nell’elaborazione della Domanda Unica, ossia la domanda annuale di pagamento che attiva i titoli P.A.C. del Primo Pilastro, esclude automaticamente dalle superfici agricole tutte quelle codificate per gli impianti di arboricoltura da legno (cod. 651-500) o boschi permanenti (cod. 650-500)**, non permettendo quindi di inserire neanche il “criterio di mantenimento”, da indicare, invece, obbligatoriamente per le superfici agricole nei piani culturali.

Il che conferma ulteriormente che le superfici imboschite non sono superfici agricole e, dunque, diversamente da quanto ritenuto dall’Assessorato Regionale, non possono percepire i premi P.A.C.

Pertanto, nessun rischio – neppure potenziale – di doppio finanziamento è ipotizzabile nel caso di specie, con la conseguenza che le modifiche apportate all’Allegato 12, con conseguente riduzione postuma degli importi compensativi da mancato reddito, sono

assolutamente illegittime, muovendo dette modifiche da una lettura distorta della normativa comunitaria.

Ma v'è ancora di più !

2.3.

Le modifiche apportate postumamente al richiamato Allegato 12, si pongono peraltro in contrasto col fatto che la determinazione dei premi relativi ai mancati redditi, contenuta nell'Allegato 12 del P.S.R. Sicilia 2014/2020, è stata effettuata da I.N.E.A. sulla base dei dati a propria disposizione della rete RICA per le realtà colturali a seminativo più rappresentative del territorio siciliano nel quadriennio 2009/2012.

I.N.E.A. ha correttamente inserito i premi P.A.C. all'interno della Produzione Lorda Vendibile, dato che questi ultimi nascono specificatamente per integrare il reddito aziendale.

Inevitabilmente, quindi, la trasformazione dei terreni da seminativo ad impianti di forestazione, quali quelli finanziati dalla Sottomisura 8.1, fa venir meno la possibilità di percepire questa integrazione al reddito per cui, opportunamente, i premi del mancato reddito sono stati calcolati da I.N.E.A. al lordo dei premi P.A.C.

Questi ultimi, infatti, fanno parte dell'Attivo del bilancio aziendale, così come riportato anche nella versione semplificata predisposta dalla rete RICA ITALIA/CREA, format utilizzato per l'elaborazione dei bilanci aziendali nella predisposizione dei Piani di Sviluppo Aziendale (P.S.A.) per tutte le Misure del P.S.R. Sicilia 2014/2020.

Si è pure detto che la correttezza dei valori determinati nell'originario Allegato 12 del 10 febbraio 2016 è stata attestata da un esperto esterno, il Dott. Prof. Giuseppe Ascianto, all'uopo nominato, il quale, come visto, ha dato atto del fatto che: *la "...determinazione dell'entità dei premi previsti dalla sottomisura, le analisi sviluppate risultano corrette e pertinenti, come anche la metodologia e le procedure di calcolo, basate su dati attendibili, **che non generano fenomeni di sovra compensazione**. Le fonti utilizzate risultano verificabili e adeguate in relazione agli obiettivi dell'indagine, e dove carenti, opportunamente integrati con l'ultima revisione redazionale. I risultati ottenuti risultano pertanto corretti, rispondenti alla realtà regionale esaminata, adeguati e coerenti agli obiettivi dell'intervento".*

L'attestatore esterno, quindi, non solo ha accertato la correttezza dei dati contenuti nell'Allegato 12 del 10 febbraio 2016, ma ha dato espressamente contezza del fatto che l'entità dei premi ivi previsti non genera fenomeni di sovra compensazione e che i risultati sono coerenti con gli obiettivi della sottomisura 8.1.

Il che, all'evidenza, si pone in contrasto con quanto supposto dall'Amministrazione regionale, allorché ha postumamente modificato il citato Allegato 12, ossia col paventato, ma chiaramente insussistente, rischio del doppio finanziamento.

Ne consegue che, diversamente da quanto erroneamente ed illegittimamente supposto dall'Amministrazione regionale, il paventato pericolo del percepimento del doppio finanziamento non può affatto verificarsi:

- in quanto la normativa non lo permette,
- ed in quanto, di conseguenza, anche sul piano pratico, il SIAN – come detto – nel caso specifico non consente operativamente di presentare due domande di pagamento sulla stessa superficie imboschita.

Inoltre, nella parte dell'Allegato 12 in cui viene riferito che “*l'indice economico di riferimento è il Margine Lordo, calcolato quale valore medio nel quadriennio di osservazione 2009-2012, della differenza tra la P.L. (Produzione Lorda) al lordo dei premi P.A.C. ed i costi specifici delle colture*” deve intendersi che tali premi P.A.C. sono parte integrante del reddito aziendale come correttamente operato da INEA che lo ha inserito tra i redditi aziendali.

Donde l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, i quali, pertanto, meritano di essere annullati da Codesto Ecc.mo TAR, con la conseguenza che in sede di determinazione degli importi compensativi da mancato reddito si dovrà fare riferimento ai valori indicati nell'Allegato 12 del 10 febbraio 2016 vigente alla data di presentazione delle domande e, quindi, per quanto qui di interesse, all'importo di 1.452 €/ha previsto per le superfici collocate in zone prevalentemente collinari, atteso che il progetto presentato dall'odierna ricorrente è legato a terreni situati in zone prevalentemente collinari.

2.4.

A quanto sopra va aggiunto altresì che è illegittimo e contrario ai principi di imparzialità, trasparenza, correttezza e buona fede che l'Amministrazione introduca, in un momento successivo alla presentazione delle domande di partecipazione ed alla valutazione delle stesse, criteri diversi da quelli precedentemente stabiliti che hanno regolato e condizionato sia la redazione dei progetti sia la formulazione delle istanze di aiuto sia, infine, la procedura di selezione.

Sul punto, *mutatis mutandis*, si richiamano i principi ripetutamente affermati dalla giurisprudenza amministrativa in tema di procedure selettive, la quale, infatti, non ha mancato di evidenziare l'illegittimità delle modifiche o integrazioni alle regole di gara, se non attraverso atti che abbiano goduto delle stesse modalità di pubblicità e, soprattutto, che prevedano la riapertura dei termini per la presentazione delle domande (*ex multis*: T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 12 ottobre 2018, n.940; T.A.R. Puglia Lecce, Sez. III, 1 agosto 2017, n. 1351; T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. III, n.528/2006), in maniera tale da consentire ai partecipanti di poter rivedere la propria domanda ovvero di presentarne una nuova.

Nel caso di specie nulla di tutto ciò è avvenuto.

La redazione dei progetti, l'elaborazione dei *business plan* alla base degli stessi e la presentazione delle domande è avvenuta sulla base delle regole in vigore al momento della scadenza dei termini di presentazione delle istanze e, quindi, facendo affidamento sulle previsioni contenute nell'Allegato 12 approvato e validato il 10 febbraio 2016, con riferimento agli importi compensativi da mancato reddito.

Solo dopo la valutazione delle domande e l'approvazione degli elenchi provinciali provvisori delle domande ammissibili, non ammissibili e non ricevibili, quindi a giochi fatti, l'Amministrazione si è illegittimamente determinata nel senso di modificare l'Allegato 12, prevedendo una drastica riduzione dell'importo compensativo per il mancato reddito da riconoscere per ogni ettaro di terreno.

Circostanza, questa, che, come si è già evidenziato nella parte in fatto, ha penalizzato quei richiedenti che, come l'odierna ricorrente, facendo legittimo ed incolpevole affidamento su quanto previsto nell'originario Allegato 12 e sull'assetto dallo stesso determinato, hanno elaborato il proprio *business plan*, il Piano di Sviluppo Aziendale e redatto il relativo progetto, considerando un importo compensativo da mancato reddito di 1.452 €/ha e ritrovandosi, per converso, con un importo compensativo da mancato reddito di appena 443 €/ha (!!!).

Anche per tale ragione, quindi, gli atti impugnati meritano di essere annullati.

3.

ASPETTI RISARCITORI

È innanzitutto evidente che la dichiarazione di non ricevibilità della domanda presentata dalla Sig.ra Lombardo Tania, per un verso, è assolutamente illegittima, e, per altro verso, precludendole la possibilità di accedere al contributo della sottomisura 8.1, risulta foriera di gravissimi danni di cui l'Amministrazione sarà chiamata a rispondere, nell'ipotesi in cui, nonostante l'accoglimento del ricorso, la stessa non riuscisse ad ottenere il contributo richiesto.

A ciò va aggiunto che, una volta che la domanda della Sig.ra Lombardo venga inserita nell'elenco della domande ammissibili a finanziamento, ove la stessa subisse la doppia perdita, nel senso che ove essa non dovesse veder ripristinare il mancato reddito iniziale e, al contempo, andasse a perdere (come in effetti non può che perdere) il contributo del 1° pilastro PAC, ciò creerebbe chiaramente un danno di cui la P.A. resistente – ed in seconda battuta i suoi dirigenti e funzionari responsabili – dovrebbe essere chiamata a rispondere verso l'odierna ricorrente, anche – e non solo – in relazione alla domanda risarcitoria di cui in epigrafe.

.....
Sulla base delle premesse in fatto e dei dedotti motivi di impugnazione, la Sig.ra Lombardo Tania ha altresì chiesto la sospensione dei provvedimenti impugnati e/o

l'adozione di altre misure cautelari idonee, formulando pure istanza per essere autorizzata alla notifica per pubblici proclami del ricorso.

Notificato e depositato il ricorso, in vista della Camera di Consiglio fissata dal TAR per il 18 settembre 2019, si sono costituite in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, le Amministrazioni resistenti chiedendo il rigetto del ricorso; non si sono invece costituiti i controinteressati a cui pure è stato notificato il ricorso.

Con apposita *Memoria* del 14 settembre 2019, la Sig.ra Lombardo Tania replicava alle difese avversarie.

In esito alla Camera di Consiglio del 18 settembre 2018, la Prima Sezione del T.A.R. Sicilia Palermo, con l'ordinanza n. 1003, pubblicata (e comunicata) il 23 settembre 2019, ha così statuito:

.....
Considerato che in ordine alla questione della sufficienza della modalità di presentazione della domanda digitale per il tramite di CAA questa sezione si è già espressa con le ordinanze, pure invocate da parte ricorrente, n. 916 e 918 dell'08/10/2018; Considerato che avendo riguardo alla prima censura, non sussistono allo stato i presupposti per discostarsi dalle predette ordinanza relativa a casi del tutto analoghi in cui, al pari della questione qui dedotta, la domanda cartacea era stata inoltrata senza la firma;

Considerato quindi che, in relazione alla prima censura, in relazione alla quale appare articolata la domanda cautelare qui in esame, il ricorso appare allo stato munito di sufficiente fumus boni iuris e che risulta altresì apprezzabile il dedotto danno grave ed irreparabile;

Considerato che nei predetti termini la domanda cautelare va quindi accolta con sospensione, per quanto di ragione, dei provvedimenti impugnati;

Ritenuto inoltre che appare opportuno sin d'ora disporre, come da richiesta di parte, l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami nei confronti di tutti i soggetti inseriti nella graduatoria impugnata;

Ritenuto che alla luce dell'elevato numero dei soggetti controinteressati sussistono i presupposti per autorizzare sin d'ora l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei suddetti soggetti mediante notifica del ricorso per pubblici proclami, disponendo, ai sensi dell'art. 52, comma 2, c.p.a., il quale richiama l'art. 151 c.p.c., che la stessa avvenga mediante pubblicazione, per 30 giorni, sul sito web ufficiale dell'Assessorato Agricoltura Sviluppo Rurale e Pesca Mediterranea – Dip.to Sviluppo Rurale e Territoriale, da effettuarsi entro 10 giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, di un apposito avviso contenente: a) copia di quest'ultima ordinanza e di un sunto del ricorso; b) l'indicazione nominativa di tutti i soggetti inclusi della graduatoria definitiva; c) indicazione dello stato attuale del procedimento e del sito web della giustizia ammi-

nistrativa (www.giustiziaamministrativa.it) su cui potere individuare ogni altra informazione utile; con ulteriore onere altresì di darne documentata prova entro l'ulteriore termine di giorni 10 mediante deposito presso la Segreteria della Sezione secondo la procedura del P.A.T.;

Ritenuto di poter compensare tra le parti le spese della presente fase cautelare;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) accoglie e per l'effetto:

- a) sospende l'efficacia dei provvedimenti impugnati per quanto di ragione;
- b) fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 3 dicembre 2020;
- c) dispone l'integrazione del contraddittorio nei termini e modalità di cui in motivazione.

Spese compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

.....

Con la predetta ordinanza, quindi, il TAR ha accolto l'istanza di sospensione proposta dalla ricorrente Lombardo Tania, ha disposto la notifica per pubblici proclami (nelle forme, nei tempi e nei modi ivi descritti), fissando per il 3 dicembre 2020 l'udienza pubblica per la discussione del ricorso.

Con osservanza

Avv. Umberto Ilardo