

STUDIO LEGALE
AVV. SALVATORE CITTADINO
Via O. Scammacca n. 23/c – 95127 Catania
Tel. e Fax. 095/506415 –
email
salvatore.cittadino@pec.ordineavvocaticatania.it
cod. fisc. CTT SVT 55L26 C568I

STUDIO LEGALE
AVV. MASSIMO CAVALERI
Via O. Scammacca n. 23/c – 95127 Catania
Tel. e Fax. 095/506415 –
email
cavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it
cod. fisc. CVL MSM 86E09 C351F

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

Per: il Consorzio Agri Bio Food Halyciae Società Cons. Agricola a.r.l., con sede in Salemi, via Marsala n.23, (c.f. e p.iva 02649700818) in persona dell'amministratore p.t Presti Pasquale, nato ad Erice l'11 luglio 1975 (cod. fisc. PRSPQL75L11D423I) rappr.to e difeso giusta procura in calce al presente atto unitamente e disgiuntamente dagli avv.ti Salvatore Cittadino (CTT SVT 55L26 C568I) e Massimo Cavaleri (CVL MSM 86E09 C351F), i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di segreteria al seguente numero di fax: 095/506415 e/o agli indirizzi pec: salvatore.cittadino@pec.ordineavvocaticatania.it; cavaleri.m@pec.ordineavvocaticatania.it;

CONTRO

- Assessorato Regionale dell'Agricoltura dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea in persona dell'Assessore p.t, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo;

E NEI CONFRONTI DI

- Vanadia Bartolo Giuseppe (cod. fisc. VNDGPP78E10L308X);
- Mazzurco Masi Emanuela (cod. fisc. MZZMNL77L46B202L);
- Rizzo Benedetto Antonio (cod. fisc. RZZBDT75E11C351Z);
- Catalano Angelo Giovanni (cod. fisc. CTLNLG75B28D661O);
- Ciccarello Srl Società Agricola (p.iva 02578530848);

PER L'ANNULLAMENTO

previa sospensione e previa adozione delle misure cautelari più idonee

- 1) Del silenzio rigetto intervenuto sul ricorso gerarchico promosso in data 11 giugno 2019 avverso la nota dell'Ispettorato dell'Agricoltura di Trapani, prot. 0010254 del 13 maggio 2019 con la quale, a seguito dell'istruttoria tecnico amministrativa, veniva decretata la non finanziabilità del Consorzio nell'ambito della misura 4.1 del P.S.R. Sicilia 2014/2020, per carenza dei requisiti necessari per il riconoscimento del punteggio previsto per le aziende assoggettate al regime di agricoltura

biologica, con conseguente attribuzione del punteggio definitivo di 64 su 91 punti richiesti, a fronte dei 76 punti originariamente riconosciuti in occasione della pubblicazione delle graduatorie definitive.

- 2) Ove occorre della nota 0008397 del 17 aprile 2019 di avvio del procedimento e di qualunque ulteriore atto presupposto connesso e consequenziale ivi compresi, ove esistenti dei verbali, non conosciuti e non comunicati, presupposti all'adozione del provvedimento impugnato;
- 3) Ove occorre del DDG n. 1145 del 05.06.2019 e dei relativi avvisi ed allegati nella parte in cui richiama e conferma la nota prot. 0010254 del 13 maggio 2019 oggetto di ricorso gerarchico;
- 4) Ove occorre della nota prot. n. 10321 del 13/05/2019 con cui l'Ispettorato Agricoltura di Trapani, ha comunicato l'esito dell'istruttoria Tecnico amministrativa all'Assessorato;
- 5) Di qualunque ulteriore atto presupposto, connesso e consequenziale ancorchè non conosciuto;

PREMESSE

Con bando pubblicato sul sito istituzionale in data 14 dicembre 2016, l'amministrazione Regionale, in attuazione del Psr. Sicilia 2014-2020 -versione 2.1- ha indetto una procedura di selezione per l'accesso ai finanziamenti (sotto forma di contributo in conto capitale per un ammontare pari 50% del costo dell'investimento ammissibile) previsti dalla sottomisura 4.1 "Sostegno a investimenti nelle aziende agricole".

Quest'ultima ha come obiettivo l'ammodernamento del sistema produttivo agricolo ed agroalimentare attraverso un sostegno per le imprese agricole che realizzano investimenti materiali e/o immateriali, volti al miglioramento del rendimento globale e al riposizionamento delle stesse sui mercati.

L'esigenza, è nata da un'analisi di contesto, esposta all'interno del Psr Sicilia, laddove è precisato che *"Il contesto regionale si caratterizza per la predominanza di aziende piccole, inefficienza nel segmento produttivo e bassi livelli di trasformazione, un fabbisogno generalizzato di ammodernamento in ogni tipo di produzione agricola: si interverrà, quindi, sull'incremento della produttività e del valore aggiunto delle imprese, sul rafforzamento della competitività e investimenti di aziende di una taglia economica minima e massima; sul processo di ristrutturazione e ammodernamento aziendale attraverso l'introduzione di nuove tecnologie ed innovazioni in tutte le filiere per*

migliorare le prestazioni economiche, l'incremento delle rese e la riduzione dei costi di produzione" (c.f.r. pag. 142 e ss).

Per tale motivo, l'obiettivo specifico della misura, oltre che intrinsecamente legato al sostegno comunitario nell'ambito dello sviluppo rurale, è quello di *"Sostenere gli investimenti effettuati da imprese agricole e P.M.I."* (c.f.r. art. 2 del Bando) nonché quello di *"fare fronte alla progressiva riduzione dei margini reddituali delle aziende agricole"*(c.fr. focus area 2 Psr Sicilia 2014-2020).

Il consorzio ricorrente, di nuova costituzione, composto da tre realtà aziendali che operano da tempo, all'esito dell'approvazione della graduatoria definitiva, intervenuta con D.D.S. n. 1910 del 10/08/2018 è stato dichiarato ammissibile e collocato in posizione utile in graduatoria con un punteggio pari a 76 punti.

Conseguentemente, l'amministrazione, con le note prot. 17241 e 17564 del 9 e 19 ottobre 2018 e del 22.11.2018 ha chiesto al Consorzio alcuni documenti, propedeutici all'emissione del decreto di finanziamento e per il completamento dell'istruttoria tecnico amministrativa.

Tale documentazione è stata tempestivamente inviata.

Successivamente è stato effettuato anche il sopralluogo in azienda, al fine di accertare la corrispondenza tra i fondi e le colture inserite nei fascicoli aziendali e oggetto di intervento.

Senonchè con la nota 0008397 del 17 aprile 2019, l'Ispettorato dell'agricoltura di Trapani, ha comunicato l'avvio del procedimento dell'esito (negativo) dell'istruttoria tecnico amministrativa palesando, al Consorzio, l'intenzione di revocare il punteggio riconosciuto per le aziende biologiche degradando, in tal modo, il consorzio in una posizione non utile per conseguire il finanziamento richiesto.

In particolare, l'Ispettorato, dopo aver citato la fonte della *lex specialis* che legittimerebbe, tale potere, nella nota in questione ha rilevato che *" Dalla verifica è emerso che il punteggio relativo al criterio A4-aziende assoggettate al regime di agricoltura biologica non può essere riconosciuto in quanto per comprovare il possesso del requisito bisogna verificare il rapporto tra il fatturato dei prodotti certificati biologici ed il fatturato totale relativo all'esercizio precedente. Poiché la ditta in indirizzo è stata costituita in data 15.03.2017, non poteva avere commercializzato prodotti certificati biologici nell'anno 2016. Alla luce di quanto sopra non possono essere riconosciuti punti 12 relativi al criterio A4.*

La questione, invero, era già stata oggetto di esame, positivo, da parte delle commissioni all'uopo costituite per la stesura degli elenchi definitivi.

In particolare, già con l'adozione delle graduatorie provvisorie, l'amministrazione aveva negato il suddetto punteggio e per i medesimi motivi.

E tuttavia, a seguito delle memorie di riesame effettuate all'esito dei risultati provvisori della valutazione, le commissioni, in accoglimento delle argomentazioni del ricorrente, hanno giustamente confermato il punteggio, posto che il requisito richiesto per l'attribuzione del punteggio è posseduto da tutte e tre le aziende consorziate.

È stato, in particolare rilevato, come meglio infra verrà specificato nel merito, che il requisito del fatturato totale ed il rapporto tra questo ed il fatturato dei prodotti biologici venduti nell'anno antecedente alla data di presentazione delle domanda (2016) era stato ampiamente soddisfatto da tutte e tre le aziende consorziate e che il suddetto rapporto, trattandosi di Consorzio non poteva che riferirsi alle stesse aziende consorziate.

Ciò, anche alla luce del progetto presentato e dei dati desumibili dal Piano di sviluppo aziendale laddove emerge, chiaramente, che il Consorzio è stato costituito recentemente per la gestione, in comune, degli impianti, macchine ed attrezzature agricole necessarie per la lavorazione, per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli conferiti dalle società consorziate, che quindi costituiscono l'unico tessuto produttivo del consorzio.

Le medesime argomentazioni, sono state, quindi, riproposte in occasione del termine assegnato con la nota del 17 aprile 2019.

Ciò nonostante, l'ispettorato, con la nota prot. 0010254 del 13 maggio 2019 ha ribadito che il requisito non avrebbe potuto riferirsi alle aziende consorziate.

Il Consorzio ricorrente quindi avverso questi ultimi provvedimenti di sottrazione del punteggio originariamente attribuito, in data 11 giugno 2019, ha proposto ricorso gerarchico per il quale, spirato inutilmente il termine di 90 giorni, è intervenuto il silenzio rigetto che in questa sede si impugna, unitamente a tutti i provvedimenti indicati in epigrafe, che sono consequenziali, connesse o antecedenti al provvedimenti impugnati con il ricorso gerarchico, in essi compresa ovviamente la nota prot. 0010254 del 13 maggio 2019 per i seguenti motivi

Diritto

1) Violazione e falsa applicazione dell'art.17. punti 1; 2; 3; 4 ; 5 delle disposizioni attuative di parte specifica della Misura, approvate con D.D.G. N.6470 del 24/10/2016 e ss.mm.ii.; Violazione e falsa applicazione del D.D.G. n. 2163 del

30/03/2016, punto 2.4.2, concernente le disposizioni attuative di parte generale; violazione del principio di parità di trattamento; violazione dell'auto vincolo; violazione del principio di collegialità nell'attribuzione dei punteggi; violazione del principio di imparzialità; eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta, eccesso di potere per contraddittorietà; eccesso di potere per carenza ed erronea valutazione dei presupposti; eccesso di potere per perplessità dell'azione amministrativa, violazione del principio dell'affidamento; Incompetenza dell'Ispettorato dell'Agricoltura di Trapani; violazione del principio del contrarius actus.

L'ispettorato dell'agricoltura di Trapani, con l'adozione degli atti impugnati si è attribuito un potere non suo, travisando totalmente il potere attribuitogli dalle disposizioni attuative in occasione dell'istruttoria tecnico amministrativa non potendo, di certo, tale potere, alla luce un'interpretazione testuale e razionale delle stesse disposizioni, rappresentare l'occasione per stravolgere, nuovamente, gli esiti delle valutazioni compiute a monte dalle commissioni valutatrici per la formulazione della graduatoria definitiva.

Ai sensi dell'art.17 delle disposizioni attuative di parte specifica della misura sono elencati i limiti dei poteri degli Ispettorati posto che *“Sulle domande di sostegno ammesse collocatesi utilmente in graduatoria, nei limiti delle risorse disponibili, 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.*

In sintesi l'istruttoria riguarda:

- la verifica (rispondenza e idoneità) della documentazione;
- *l'analisi tecnico economica del progetto;*
- *l'acquisizione di eventuale ulteriore documentazione qualora ritenuto necessario.*

A chiusura dell'istruttoria i medesimi Ispettorati emetteranno, in caso di esito positivo, il provvedimento di concessione del sostegno o aiuto che verrà notificato al beneficiario”.

Le disposizioni attuative richiamate a sostegno del relativo potere dispongono, quindi soltanto, per la parte di riferimento, che *“In fase di istruttoria tecnico -amministrativa si procederà ad accertare il possesso della priorità dichiarata ed a confermare o modificare il punteggio corrispondente, ciò comporterà il ricollocamento in graduatoria del richiedente (c.f.r. punto 2.4.2.).*

Trattasi, tuttavia, di un potere diverso da quello in concreto esercitato dall'Ispettorato di Trapani che ha voluto ripercorrere il processo valutativo già espresso dalle commissioni per approvare la graduatoria definitiva.

Ed infatti, la valutazione e parallelamente l'interpretazione del criterio di selezione, interviene, per l'appunto, in una fase antecedente l'adozione delle graduatorie definitive come previsto dal punto 17.3 delle disposizioni attuative ai sensi del quale *“La fase di valutazione consiste nella verifica del punteggio, delle eventuali priorità a parità di punteggio eventualmente spettante sulla base dei criteri di selezione, con riguardo anche al conseguimento del punteggio minimo di ammissibilità in graduatoria*

Le domande di sostegno verranno posizionate in graduatoria in ordine al punteggio/priorità attribuita.

Il criterio di selezione oggetto del presente giudizio e la sua attuazione in riferimento al soggetto proponente l'intervento, che è un consorzio, è stato già *expresiss verbis* affrontato dalla commissione valutatrice all'uopo appositamente costituita ed è stato positivamente risolto nel senso della riferibilità al consorzio dei requisiti posseduti dalle consorziate ai fini dell'attribuzione del punteggio medesimo.

Il riscontro documentale che l'Ispettorato è autorizzato ad effettuare in sede di istruttoria tecnico amministrativa non è quindi e non può essere valutativo, essendo questo già esercitato, ma riguarda, come espressamente previsto *“la verifica (rispondenza e idoneità) della documentazione”*.

Un riscontro, quindi, della correttezza documentale propedeutica all'emissione del decreto di finanziamento nonché fattuale ed una disamina dei dati e delle caratteristiche tecnico economici del progetto medesimo.

La possibilità di un'eventuale ricollocamento in graduatoria, all'esito di tale fase, è dovuto e quindi è possibile, soltanto se, alla luce di tale riscontro, emerga l'insostenibilità economica e l'inattuabilità tecnico/pratica di alcune opere ed interventi (a titolo esemplificativo per le iniziative finalizzate al completamento della filiera e/o Investimenti per la produzione e l'uso di energie alternative e/o per l'innovazione)..

Se infatti, da tale istruttoria, si ribadisce, di natura tecnica, emerge l'impossibilità di realizzare in tutto e/o in parte il progetto ed allora, anche in omaggio al principio della par condicio, l'amministrazione è obbligata a rivalutare tutto il progetto, complessivamente ed a fortiori il punteggio riconosciuto e conseguentemente *“confermare o modificare il punteggio corrispondente”* stante una rinnovata valutazione del progetto medesimo e della sua meritevolezza in rapporto ai criteri di selezione stabiliti *ex ante* e per tutti i concorrenti.

Così, analogamente, in caso di spese dichiarate non ammissibili laddove, per alcuni criteri di selezione, sono poste a base di calcolo per il raggiungimento di una data percentuale (c.f.r investimenti per la produzione e l'uso di energie alternative e/o per l'innovazione).

Trattasi in definitiva di un'istruttoria tecnica che è deputata a svolgere l'Ispettorato Provinciale e che in precedenza non è stata svolta da alcuno..

Per contro, l'ambito di valutazione del criterio previsto per il riconoscimento delle punteggi per le aziende biologiche non è di natura tecnica bensì, esclusivamente documentale e con un margine valutativo che certamente non compete all'Assessorato.

Nel caso di specie, invece, l'Ispettorato ha rifatto il processo valutativo che a monte era stato fatto dalle commissioni ed ha dato un'interpretazione diversa del criterio di selezione che certamente non gli compete.

Ammettere tale potere, significherebbe assegnare all'Ispettorato una sorta di potere di controllo della funzione giuridica alle commissioni di valutazione che agiscono ex art. 17 cit, che non è prevista da nessuna fonte normativa.

Si legittimerebbe la sostituzione di una valutazione per c.d. monocratica a una valutazione collegiale, quale è quella delle commissioni.

L'attività di istruttoria tecnica, che ben si presta ad un giudizio del singolo istruttore, è nella sostanza una attività propedeutica all'emissione del decreto di finanziamento, con valutazione come più volte rammentato, della realizzabilità dal punto di vista tecnico del progetto con possibilità di riscontro e verifica della sua realizzabilità.

Ma questo non può certo attribuire all'Ispettorato Provinciale poteri valutativi che sono esercitabili prima della formazione della graduatoria definitiva.

Al contrario, l'attività di valutazione, nell'architettura del bando, è stata fatta da un organo collegiale che ha valutato tutti i progetti presentati e, collegialmente, ha adottato ogni decisione individuale esaminando la documentazione allegata ,nonché le eventuali memorie e documenti allegati alle istanze di riesame formulate avverso le graduatorie provvisorie.

Nel caso di specie, l'esame della documentazione allegata ha condotto, collegialmente ed a monte, ad una univoca interpretazione del criterio di selezione, l'unica, tra l'altro, possibile e rispettosa dei regolamenti comunitari, come infra verrà chiarito e non può certo essere tale interpretazione sostituita dall'Ispettorato dopo l'approvazione della graduatoria definitiva.

Tale valutazione non può essere, in questa fase, in alcun modo sovvertita mediante una decisione individuale che esula dall'ambito limitato di indagine di natura tecnica che

competere all'Ispettorato, essendo la stessa, per l'appunto, arbitraria e posta al di fuori da ogni controllo e confronto anche in riferimento a decisioni su situazioni analoghe e/o similari ed in violazione, quindi, delle disposizioni attuative richiamate in rubrica e della parità di trattamento.

Se si ammettesse il contrario, peraltro in contrasto con la normativa dettata dalla lex specialis come sopra rubricata, si legittimerebbe un potere di annullamento in autotutela da parte dell'Ispettorato, delle decisioni assunte a monte dalle commissioni, con violazione inammissibile del principio generale del contrarius actus nell'esercizio del potere di autotutela e con deficit grave di motivazione.

2) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 5; 13 e 17 del reg. Ue 1305/2013; Violazione del PSR ed in particolare della scheda di misura; Violazione e falsa applicazione degli artt. 2602 e 2615 ter c.c.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del Bando ed in particolare del criterio di selezione A4 Aziende -assoggettate al regime di agricoltura biologica; Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 delle disposizioni attuative di parte specifica della misura; Violazione della faq n. 39 approvata con la nota Prot. n. 16959 del 31/03/2017; eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta, eccesso di potere per contraddittorietà; eccesso di potere per carenza ed erronea valutazione dei presupposti; eccesso di potere per perplessità dell'azione amministrativa; violazione del principio dell'affidamento. Incompetenza.*

Anche a non volere considerare fondato il dirimente I° motivo di gravame, i provvedimenti impugnati sono, comunque parimenti illegittimi nel merito.

Non è minimamente ipotizzabili che per il consorzio non si debba tenere conto che tutte e tre le ditte consorziate hanno il requisito per cui è stata disposta l'illegittima ed incomprensibile sottrazione di punteggio ai fini della formulazione della graduatoria.

Invero l'art. 13 del Reg. Ue 1305/2013, istitutivo del sostegno in questione, dispone che *“Ciascuna misura di sviluppo rurale è programmata per contribuire specificamente alla realizzazione di una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale. Nell'allegato VI è riportato un elenco indicativo di misure di particolare rilevanza per le priorità dell'Unione”*.

Le priorità dell'unione, sono stabilite dall'art. 5 del medesimo regolamento e per quanto di interesse, rilevano quelle indicate all'interno dei par. 2 e 3.

Il particolare il par. 2 lett. a, individua quale priorità da perseguire nei programmi di sviluppo rurale e per ciascuna specifica misura quella di *“migliorare le prestazioni*

economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare la ristrutturazione e l'ammodernamento delle aziende agricole, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività.

Il Paragrafo 3, alla lett. a, dispone, inoltre, la necessità di *“migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali;*

La disamina del quadro normativo si completa con il riferimento all'art.17 del Reg. Ue 1305/2013, il quale rappresenta la base giuridica della misura in questione.

La norma, al paragrafo 2, dispone che *“Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera a) concesso agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori”.*

Il consorzio ricorrente, ha per oggetto sociale l'esercizio di attività agricole indicate nell'art. 2135 cod. civ. e di quelle connesse.

Trattasi di una società consortile a responsabilità limitata costituita da 3 aziende e segnatamente: la ditta individuale Presti Pasquale; la ditta individuale Presti Leonardo e la Società Agricola Semplice Biocerere, che detengono in eguale percentuale il capitale sociale (c.f.r. Visura camerale).

L'intervento per il quale è stato richiesto il contributo, ha come obiettivo l'aumento della quota di mercato e la diversificazione della propria attività, attraverso il consolidamento di rapporti economico commerciali tra le consorziate.

In particolare, come si evince dal Piano di Sviluppo Aziendale presentato unitamente alla domanda *“ Il Consorzio Agri Bio Food Halicyae nasce dall'idea di 3 produttori agricoli, che, con l'intento di completarsi a vicenda, decidono di unire forze per la realizzazione e la successiva gestione comune di opere, impianti, macchine ed attrezzature agricole con conseguente riduzione dei costi di produzione, ma anche per manipolare, conservare, trasformare, valorizzare, commercializzare i prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo e per mettere in atto strategie commerciali comuni per consolidare ed accrescere le vendite in Italia e nei mercati esteri.*

L'obiettivo, quindi, è quello *“di favorire la concentrazione dell'offerta trattandosi di un progetto collettivo proposto per la realizzazione di centri di lavorazione, confezionamento e commercializzazione, di incrementare il valore aggiunto delle produzioni e il reddito dei produttori attraverso la realizzazione di strutture e linee di lavorazione e macchinari per*

l'introduzione delle fasi di lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti aziendali”.

In definitiva, l’iniziativa progettuale ha la finalità di colmare i punti di debolezza, come definiti mediante un’analisi ex ante e segnatamente *“il miglioramento della competitività sia attraverso la riduzione dei costi di produzione, da perseguire con l’introduzione di moderne macchine ed attrezzature per rendere più efficienti le tecniche colturali, sia attraverso la costituzione della presente associazione, adeguamento delle produzioni alle richieste del mercato, che attualmente mostra interesse per prodotti made in Italy di elevata qualità, miglioramento della competitività mediante ricorso a strategie di differenziazione di prodotto basate su un miglioramento e una migliore identificazione di particolari livelli qualitativi, ottenibili anche sacrificando le rese produttive, valorizzazione della materia prima di qualità, per una migliore valorizzazione anche del prodotto, sviluppo e applicazione di adeguate strategie di marketing, carenza di strutture per lo stoccaggio e per la lavorazione delle materie prime, la difficoltà di coordinamento verticale della fase agricola con la fasi più a monte: trasformazione e commercializzazione”.*

Trattasi, all’evidenza, di un progetto collettivo in linea con gli obiettivi e le priorità dell’unione come sopra specificati nonché del PSR e del bando medesimo.

Ciononostante, l’amministrazione, con il provvedimento impugnato, sostiene, implicitamente la non trasferibilità al consorzio dei requisiti possedute dalle consorziate in riferimento al fatturato per i prodotti biologici rectius che il calcolo debba riguardare il consorzio di recente costituzione ed operatività e non le consorziate.

Nel determinarsi in tal senso, peraltro, richiama alcune faq ed in particolare le faq n. 15 e n. 54 che, a ben vedere, nulla hanno a che fare con la fattispecie in questione.

Le stesse, infatti, si riferiscono ad aziende di nuova costituzione che, ai fini dell’ottenimento del punteggio:

- 1) hanno chiesto una deroga alla verifica (faq n.15);
- 2) hanno chiesto di poter produrre una dichiarazione d’impegno a commercializzare la produzione certificata per almeno il 50% da dimostrare in fase di collaudo finale del progetto d’investimento (faq n.54);

Nessuna delle faq richiamate, che nella specie costituiscono motivazione per *relationem*, affrontano la tematica dei consorzi e della riferibilità a quest’ultimi dei requisiti oggettivi delle consorziate ai fini dell’assegnazione dei punteggi previsti.

Ciò di per sé comparta l'illegittimità del provvedimento impugnato per evidente perplessità ed illogicità della motivazione, posto che il richiamo alle faq ivi effettuato non attiene al caso di specie che, invece, riguarda l'utilizzo di una forma giuridica, la società consortile, per lo svolgimento delle fasi di sviluppo delle imprese consorziate e l'attribuibilità alla stessa dei requisiti posseduti dai singoli consorziati.

Ora come è noto, secondo la definizione codicistica *“Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese”*.

Come affermato ripetutamente dalla Suprema Corte di Cassazione *“il consorzio, costituito per gli scopi previsti dall'art. 2602 c.c., non assume la posizione di appaltatore, ma il più modesto rilievo di una struttura operativa, avente carattere strumentale e servente rispetto a quella delle imprese consorziate atteso che la società consortile agisce in nome proprio per conto dei consorziati e l'attività dalla stessa posta in essere è imputabile direttamente ai consorziati”* (Cass. n. 1636 del 2014).

La funzione strumentale è pertanto l'elemento caratterizzante del consorzio così come, analogamente, delle società consortili, come nella specie, disciplinate dall'art.2615 ter.

Tale strumentalità è pienamente recepita, quanto alla società ricorrente, dall'art.28 dello statuto il quale dispone che *“ferma l'assenza di scopo di lucro per la società consortile, le eventuali sopravvenienze attive che dovessero comunque risultare dalla gestione andranno imputate a riserva”*.

La società consortile, pertanto, non distribuisce utili, non ha scopo di lucro e rappresenta, soltanto, un ente strumentale, unendo la capacità e forza imprenditoriale delle consorziate.

Lo strumento utilizzato, corrisponde, esattamente, alle finalità perseguite dal programma di sviluppo rurale quanto all'obiettivo di *“Sostenere gli investimenti effettuati da imprese agricole e P.M.I.”* per le quali, notoriamente, il modello consortile è stato ideato, anche nelle forme proprie delle società di capitali, proprio per favorire il conseguimento di un vantaggio patrimoniale diretto nelle rispettive economie, sotto forma di minori costi sopportati o di maggiori ricavi conseguiti nella gestione delle rispettive imprese e/o fasi di produzione.

Trattasi, quindi, di uno strumento utilizzato dalle aziende consorziate per finalità comuni, dotato di una certa stabilità organizzativa, e privo di scopo di lucro.

La stabilità organizzativa è per altro, il più importante tra gli elementi che lo differenzia, a titolo esemplificativo, dei contratti di rete, con i quali, come previsto *“più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all’esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell’oggetto della propria impresa (c.f.r. commi 4° ter, 4° quater e 4° quinquies, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 conv. con l. 9 aprile 2009, n. 33).*

Ma come i contratti di rete è sostanzialmente una organizzazione di produttori per il quale, il su richiamato art. 17 del Reg. Ue 1305/2013 prevede espressamente la possibilità di accesso alla misura di sostegno per l’ammodernamento dell’azienda “Il sostegno di cui al paragrafo 1, lettera a) concesso agli agricoltori o alle associazioni di agricoltori”.

Per altro, l’amministrazione, ha omesso di valutare, tra le altre, la faq n.39, l’unica che poteva essere pertinente per la fattispecie che ci occupa, secondo cui, *“un consorzio di aziende agricole i cui soci detengono ciascuno un fascicolo aziendale e sono titolari di P IVA si considera un’associazione di produttori. Ai fini della partecipazione alla Sottomisura 4.1 un’associazione deve, comunque, avere una propria P. IVA, essere iscritta all’INPS e alla CCIAA e un codice di attività agricola codice Ateco 01).*

La precisazione *“ cui i soci detengono ciascuno un fascicolo aziendale e sono titolari di P IVA”* appare dirimente, tenuto conto della funzione del fascicolo aziendale, parte fondamentale dell’anagrafe nazionale delle aziende agricole, laddove sono indicati tutti gli eventi di ogni impresa agricola.

La puntualizzazione da, infatti, rilievo all’attività, autonoma e preesistente delle consorziate evidenziando, per l’appunto, l’intento, in conformità al bando ed alle disposizioni attuative ed in armonia con i regolamenti comunitari e del PSR, **di agevolare l’aggregazione di soggetti esistenti ed operanti che esercitano l’attività di impresa agricola ai sensi e per gli effetti di cui all’art.2135 cod.civ.**

Di talchè la forma utilizzata, determina l’esercizio in comune di un attività economica, attività, si ribadisce, che si caratterizza dallo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese e/o dalla creazione di nuove fasi comuni finalizzate all’accrescimento delle quote di mercato ed alla riduzione dei costi delle nuove fasi produttive..

Le disposizioni attuative, peraltro, contemplano, espressamente, il progetto collettivo, definendolo come *“un progetto di investimento presentato da almeno due imprese agricole in associazione tra loro, volto alla realizzazione, gestione e/o utilizzazione comune di opere e/o di impianti e/o di macchine e/o di servizi conformemente agli investimenti ammissibili alla sottomisura.”*.

Tale definizione si rinviene all'interno della parte che individua le condizioni di ammissibilità ed in particolare avuto a riguardo alla *“dimensione economica minima in termini di produzione lorda standard”*.

Nel caso di investimento collettivo, prosegue la lex specialis “la dimensione economica minima d’ingresso in termini di produzione lorda standard totale deve essere posseduta dall’Associazione di agricoltori”. (c.f.r. art.5).

Quindi, la valutazione di tale produzione avviene cumulativamente aggregando i dati delle consorziate e/o dei produttori aderenti l’associazione.

Ciò è quanto accaduto con riferimento alla valutazione del progetto della società consortile ricorrente ai fini del superamento della soglia di ammissibilità nonché ai fini della valutazione sulla produzione standard totale (PST).

Sul punto occorre evidenziare che il progetto presentato, così come dettagliatamente indicato all'interno del piano aziendale, contempla un’evoluzione dell’attività imprenditoriale fondata sui dati economici e dei risultati d’esercizio aggregati delle tre imprese consorziate.

Il PSA (piano di sviluppo aziendale) ai sensi del Reg. Ue 1305/2013 , art.19, par.4 e del Reg. delegato Ue 807/2014, art.5. costituisce, infatti, uno strumento standardizzato e modulare per valutare i progetti degli imprenditori agricoli proposti nell’ambito delle misure strutturali dei PSR 2014-2020.

Lo stesso, quindi, consente una valutazione oggettiva degli investimenti aziendali e della capacità del piano di sviluppo aziendale di raggiungere gli obiettivi programmati ed i tempi di realizzazione.

Ciò peraltro è stato pienamente condiviso dall’A. resistente quando ha valutato l’indicatore economico, stabilito ex ante dall’amministrazione.

Il bando, infatti, prevedeva l’attribuzione di 6 punti *“qualora l’imprenditore agricolo singolo o associato, richiedente l’aiuto, conduca un’azienda di dimensione economica (PST) di almeno 50.000 euro e non superiore a 200.000 euro”*.

E poiché il dato aggregato delle imprese consorziate, come ricavabile dal PSA è superiore al limite massimo di 200.000 euro attestandosi al valore di € 295.586,25, non è stato attribuito al consorzio tale punteggio.

Ciò conferma che il consorzio è trattato alla stessa stregua di una associazione tra agricoltori e non può avere alcuna logica oltre che essere palesemente contraddittoria la decisione **da una parte, di valutare cumulativamente la produzione delle consorziate, imputandola al consorzio ai fini dell'esclusione di un punteggio aggiuntivo e del superamento del limite minimo di ammissibilità e dall'altra di escludere le produzioni certificate biologiche e vendute come tali dalle consorziate nell'anno precedente, come riferite al consorzio medesimo per riconoscimento del punteggio aggiuntivo per il sub criterio A4.**

Peraltro, come detto, tutte tre le aziende sono sottoposte al regime di certificazione biologica ciascuno per le specifiche produzioni aziendali.

Il progetto, prevede, tra le altre, una fase di stoccaggio, lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti delle società consorziate e per tale motivo il consorzio, prima della presentazione della domanda, ha presentato la richiesta di assoggettamento al metodo biologico come preparatore alla Bioagricert srl.

Ciò al fine di garantire, in tutte le fasi e sino alla commercializzazione, il mantenimento delle certificazioni biologiche dei prodotti delle società consorziate evitando e garantendo che lungo il processo di trasformazione e commercializzazione i medesimi prodotti possano essere venduti in c.d. convenzionale disperdendo, quindi, le qualità proprie del prodotto certificato e qualunque garanzia e tutela dei consumatori dettata dalla certificazione.

Proprio tale peculiarità, assoggettamento all'organismo di controllo come preparatore, avrebbe dovuto indurre l'amministrazione a riconoscere il punteggio per il biologico, poiché l'iniziativa rappresenta il naturale completamento di un'attività di produzione di prodotti biologici, avanzata dalle imprese consorziate.

Ciò senza considerare l'assoggettamento volontario alla data di presentazione della domanda al metodo di produzione biodinamico, che presuppone la certificazione biologica di tutte le aziende consorziate e consente una produzione assolutamente immune da agenti esterni.

Sul punto occorre rammentare che *“La produzione biologica è un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse*

naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale. (c.f.r. considerando n.1 al Reg. CE 834/2007).

Nell'ambito delle azioni comunitarie a sostegno dell'agricoltura e della zootecnia biologica, le misure di piano di sviluppo rurale assolvono ad una importantissima funzione. Ed infatti, accanto al sostegno *ex se* alle produzioni biologiche (c.f.r. Misura 11 del PSR) gli stati membri e/o le regioni, in conformità alle priorità indicate nei Piani di Sviluppo Regionali, sono chiamati ad individuare delle misure che contribuiscono al perseguimento di obiettivi trasversali.

Tra questi, la produzione biologica e le funzioni che la stessa persegue nell'ambito della disciplina Comunitaria d'anziché richiamata, costituisce uno dei più importanti obiettivi trasversali da mantenere e perseguire anche per il tramite di altre misure, come nel caso di specie.

A riprova di ciò, il criterio di selezione A4 in discorso, è espressamente asservito al raggiungimento delle – *“Priorità di tipo trasversale su tutti i comparti produttivi*

Non è superfluo allora evidenziare che l'art.2 del Bando dispone che *“con la sottomisura si intende sostenere il processo di ristrutturazione aziendale attraverso l'ampliamento della dimensione economica, l'introduzione di nuove tecnologie ed innovazioni; favorire la concentrazione dell'offerta e sviluppare le produzioni agroalimentari di III, IV e V gamma; incentivare interventi di integrazione, sia orizzontale che verticale, finalizzati ad aumentare il valore aggiunto delle produzioni ed il reddito dei produttori; migliorare la qualità dei prodotti agricoli e zootecnici, anche attraverso investimenti funzionali all'implementazione di sistemi di qualità, tracciabilità e gestione ambientale; ridurre i costi di produzione e migliorare le condizioni di produzione e di allevamento; incentivare la diversificazione degli ordinamenti colturali e delle produzioni agricole, anche verso settori non alimentari; sostenere gli investimenti effettuati da giovani agricoltori nell'ambito di azioni integrate a livello aziendale (pacchetto giovani); Sostenere gli investimenti effettuati da imprese agricole e P.M.I. nell'ambito di azioni integrate.*

Annullare il punteggio per le imprese assoggettate al metodo biologico, in presenza di tre consorziate, assoggettati da tempo al sistema di certificazione biologica e che nell'anno

antecedente alla partecipazione al bando hanno commercializzato e venduto più del 50% dei prodotti biologici certificati e superato, quindi, il rapporto con il fatturato totale, significa negare, esattamente, tutte le finalità del bando dianzi evidenziate.

Tali finalità rispecchiano appieno l'iniziativa della società ricorrente,

Ed ancora, negare il suddetto punteggio, significa neutralizzare ogni funzione premiale del criterio di selezione, se ed in quanto, come nella specie, la garanzia della certificazione su tutti i prodotti biologici delle società consorziate viene preservata sino alla fase di commercializzazione.

Senza considerare che la decisione assunta con i provvedimenti oggetto di gravame crea una gravissima discriminazione per le aziende consorziate.

Una vera abnormità tenuto conto che le tre aziende si sono consorziate per favorire il conseguimento di un vantaggio patrimoniale diretto nelle rispettive economie, sotto forma di minori costi sopportati o di maggiori ricavi conseguiti nella gestione delle rispettive imprese e/o fasi di produzione.

Domanda cautelare

Il ricorso è assistito dai requisiti di *fumus*

Quanto al *periculum* lo stesso appare evidente poiché la ricorrente- rectius le consorziate- perderebbero una fondamentale opportunità per realizzare, ammodernandolo, un processo produttivo completo, dalla produzione alla commercializzazione.

Per contro, nell'attesa della definizione nel merito del giudizio, lo stesso intervento, potrebbe subire la lievitazione dei costi di realizzazione, in termini di acquisto di mezzi, macchinari ed attrezzature necessari, senza considerare la perdita in termini di incremento della quota di mercato ed in definitiva dell'equilibrio economico finanziario dell'intera iniziativa.

Si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo. Tribunale amministrativo Regionale adito, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattese, annullare, previa sospensione e previa adozione delle misure cautelari più idonee 1) il silenzio rigetto intervenuto sul ricorso gerarchico promosso in data 11 giugno 2019 avverso la nota dell'Ispettorato dell'Agricoltura di Trapani, prot. 0010254 del 13 maggio 2019 con la quale, a seguito dell'istruttoria tecnico amministrativa, veniva decretata la non finanziabilità del Consorzio nell'ambito della misura 4.1 del P.S.R. Sicilia 2014/2020, per carenza dei requisiti necessari per il riconoscimento del punteggio previsto per le aziende assoggettate al regime di agricoltura

biologica, con conseguente attribuzione del punteggio definitivo di 64 su 91 punti richiesti, a fronte dei 76 punti riconosciuti in occasione della pubblicazione delle graduatorie definitive; 2) Ove occorre la nota 0008397 del 17 aprile 2019 di avvio del procedimento e di qualunque ulteriore atto presupposto connesso e conseguenziale ivi compreso, ove esistente dei verbali, non conosciuti e non comunicati, presupposti all'adozione del provvedimento impugnato; 3) Ove occorre il DDG n. 1145 del 05.06.2019 e dei relativi avvisi ed allegati che richiama la nota prot. 0010254 del 13 maggio 2019 oggetto di ricorso gerarchico; 4) Ove occorra la nota prot. n. 10321 del 13/05/2019 con cui l'Ispettorato Agricoltura di Trapani, ha comunicato l'esito dell'istruttoria Tecnico amministrativa all'Assessorato; 5) qualunque ulteriore atto presupposto connesso e conseguenziale ancorchè non conosciuto;

Con ogni conseguenziale alle spese di lite ed gli onorari di causa.

Ai fini del T.U. N. 115/2002, si dichiara che il contributo unificato dovuto è pari ad €.650,00.

Catania, 08.11.2019

Avv. Salvatore Cittadino

Avv. Massimo Cavaleri