

## **SUNTO RICORSO**

### **I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEI CRITERI DI SELEZIONE;**

### **VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA N. 268/75;**

### **ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' DIFETTO D'ISTRUTTORIA E CARENZA DI MOTIVAZIONE;**

### **VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS COME INTEGRATA DALL'AVVISO DEL 15.09.2017 IN ORDINE AL RIPARTO DELLA DOTAZIONE FINANZIARIA;**

### **ECCOSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL' AFFIDAMENTO E DEL CLARE LOCUI.**

Come accennato in narrativa l'Amministrazione resistente con il bando in questione ha ripartito la dotazione finanziaria per la procedura di sostegno in questione suddividendola per singole sottomisure o operazioni.

Il medesimo bando, come ricordato sopra, stabiliva che per ottenere l'incentivo di cui alla sottomisura 6.1 i richiedenti dovevano collegare la domanda di aiuto ad almeno una delle sottomisure e/o operazioni collegate (4.1, 6.4 a, 8.1).

Ed infatti ai sensi dell'art. 4 del predetto bando, i richiedenti - ancorché la dotazione finanziaria risultava distinta per singola operazione o sottomisura – potevano presentare la propria richiesta di aiuto collegandola anche a duo o tutte e tre le sottomisure ed operazioni collegate.

Appare opportuno chiarire fin d'ora che nel bando, all'art. 5, con riguardo ai criteri di selezione si limita ad affermare che *“Per la predisposizione dell'elenco regionale delle istanze ammissibili al finanziamento si terrà conto del punteggio complessivo conseguito dalle singole iniziative progettuali”*, così come risultante secondo i criteri di attribuzione dei punteggi per ogni singola sottomisura e operazione.

Il bando in questione, invero, non stabiliva alcuna previsione in ordine alla modalità di ripartito dei fondi disponibili, rispetto alle domande di

aiuto connesse a più di una operazione o sottomisura collegate alla sottomisura 6.1.

Allo stesso modo, nel bando pubblicato il 29.05.2017, non v'era alcuna previsione che stabilisse che *“in caso di mancata finanziabilità, per carenza di dotazione finanziaria, di una delle sottomisure previste, il progetto deve essere interamente realizzato dal giovane agricoltore con risorse proprie in conformità all'investimento proposto e approvato”*, così come poi stabilito soltanto dopo la redazione della graduatoria definitiva a partire dall'Avviso Pubblico del 04.09.2019.

All'art. 8 del bando, rubricato disposizioni transitorie e finali, veniva altresì stabilito che: ...<< *L'Amministrazione si riserva successivamente, ove necessario, di impartire ulteriori disposizioni ed istruzioni.*>>.

All'evidenza, la previsione della dotazione finanziaria suddivisa per singole sottomisure e operazioni, rispetto alla possibilità di presentare richiesta di finanziamento contestualmente sul più di una o tutte le predette sottomisure e operazioni, in relazione ad una graduatoria unica per l'intera sottomisura 6.1, si dimostrava foriera di possibili storture ovvero di risultati illogici e paradossali; come, appunto, nel caso di incapienza di una delle sottomisure rispetto a domande di finanziamento presentate in correlazione di più di una delle sottomisure e/o operazioni collegate alla richiesta di aiuto di cui alla sottomisura 6.1.

In ragione delle prevedibili disfunzioni ed incongruenze, rispetto alla finalità di aiuto per l'insediamento di nuove attività in favore dei giovani, **con l'Avviso del 15.09.2017 la stessa Amministrazione regionale, in pendenza del termine per la presentazione delle domande di aiuto, ha integrato il bando chiarendo che: <<... la dotazione finanziaria complessiva, assegnate alle sottomisure collegate (4.1., 6.4 a, 8.1), pari a € 195.000.000,00, sarà utilizzata indistintamente per il finanziamento delle pratiche relative a dette sottomisure sino al raggiungimento dei 1.000 insediamenti previsti dal bando. Le dotazioni finanziarie riportate nel bando per singola sottomisura e operazioni, come già precisato nello steso bando, sono da considerare, pertanto, come previsionali>>.**

Ed infatti, con il cd. Avviso Cimò, l'Amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 8 dello stesso bando, prima della scadenza del termine per la presentazione delle domande di aiuto, ha armonizzato ed integrato le previsioni della *lex specialis* chiarendo che, rispetto all'unica graduatoria finale, sarebbero stati finanziati indicativamente i primi 1.000 insediamenti, facendo riferimento unicamente alla dotazione finanziaria complessiva e non suddivisa per singola sottomisura o operazione.

Basandosi proprio sui criteri stabiliti dal predetto Avviso Cimò, i diversi partecipanti hanno articolato i propri progetti senza tenere conto della dotazione finanziaria delle singole sottomisure o operazioni ed hanno puntato ad ottenere il massimo punteggio possibile al fine di ottenere l'aiuto ed il finanziamento sperato.

Tale circostanza ha indotto la Ditta ricorrente ad articolare il proprio progetto puntando anche sull'operazione 6.4 a; che, rispetto alla propria posizione, gli avrebbe garantito un miglio punteggio e maggiori chance di ottenere una posizione entro i primi 1.000 insediamenti(così come di fatto è avvenuto), a prescindere dal fatto che la dotazione finanziaria previsionale indicata nel bando risultava inferiore all'altra sottomisura 4.1 collegata al progetto.

In altre parole l'Avviso Cimò ha ingenerato sulla Ditta ricorrente un qualificato affidamento sulla sussistenza del criterio di finanziamento dei progetti ammessi nella graduatoria secondo il semplice ordine di posizionamento in base al migliore punteggio e sulla base di una dotazione finanziaria complessiva ed unica per tutte le azioni collegate alla 6.1.

Tuttavia, molto tempo dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande di finanziamento e solo successivamente alla pubblicazione della graduatoria definitiva del 09.08.2019, con i successivi Avvisi del 04.09.2019, del 27.09.2019 e 03.10.2019, l'Amministrazione regionale – ignorando del tutto l'Avviso del 15.09.2017 - ha cambiato i criteri per l'utilizzo della dotazione finanziaria rispetto alla graduatoria unica, stabilendo arbitrariamente che, nel caso di mancata capienza di una delle sottomisure collegate alla richiesta di aiuto, il richiedente

avrebbe dovuto realizzare anche la parte del progetto non finanziata attingendo a risorse proprie.

**I predetti Avvisi del 04.09.2019, del 27.09.2019 e 03.10.2019, pubblicati solo successivamente alla pubblicazione della graduatoria finale, a ben vedere si dimostrano illegittimi per l'evidente contrasto con quanto predisposto dall'Avviso del 15.09.2017 e per l'evidente incongruenza con le finalità perseguite dallo stesso bando di finanziamento.**

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che: **<<Non è consentito procedere ad una sensibile e rilevante innovazione delle regole di selezione, dopo la scadenza del termine di presentazione delle domande di partecipazione e nel corso della procedura selettiva. >>** (Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 25/07/2006, n.4627).

Ed infatti, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che i criteri di selezione devono essere resi noti ai concorrenti prima della presentazione delle domande anche al fine di evitare il pericolo che l'Amministrazione possa orientare, a proprio piacimento ed a posteriori, l'attribuzione dei benefici oggetto della procedura ad evidenza pubblica. (Cfr. Consiglio di Stato n. 4271/2008)

Ed ancora, il Consiglio di Stato ha chiarito che: *<<La possibilità di etero-integrazione della lex specialis non può ritenersi illimitata, dovendo fare i conti, da un lato, con l'esigenza di tutela dell'affidamento dei concorrenti ... dall'altro lato, con l'autonomia regolativa della stazione appaltante, cui compete fissare le condizioni di partecipazione alla gara ... conformemente alle esigenze perseguite: dall'intersecarsi di tale esigenze, può ricavarsi, quale tendenziale guida interpretativa, quella secondo cui la disciplina di gara è suscettibile di etero-integrazione quando il rispetto della norma etero-integrante sia indispensabile al fine di garantire il raggiungimento del risultato di interesse pubblico cui è preordinato lo svolgimento della gara.>>*(Cfr. Consiglio di Stato sez. III, 12/12/2018, n.7023).

Inoltre, il TAR Sicilia ha avuto modo di chiarire altresì che: <<la disciplina contemplata nel bando di gara ha portata vincolante ed esige che l'Amministrazione dia alla stessa puntuale e rigorosa applicazione. L'Amministrazione può - ovviamente - intervenire in autotutela sulla procedura selettiva, qualora ne sussistano i presupposti, ed indire eventualmente un nuovo concorso, ma non può modificare, pena la violazione della "par condicio", le regole del gioco in corso d'opera una volta che sia scaduto il termine per la presentazione delle domande. Anche la norma della "lex specialis" fondata su una previsione incostituzionale o successivamente - ovvero anteriormente - dichiarata tale, in difetto di tempestiva impugnazione o di apposito e legittimo intervento in autotutela dell'Amministrazione, deve trovare applicazione alla stregua di qualsivoglia altra disposizione illegittima - ma non impugnata o non legittimamente caducata in autotutela - della legge di gara.>> (Cfr. T.A.R. Catania, sez. II, 04/03/2013, n.684).

Ora nel caso di specie, in disparte ogni rilievo in ordine al modus operandi in concreto adottato dall'Amministrazione, il bando pubblicato il 29.05.2017, ai sensi dell'art.8 dello stesso, deve ritenersi integrato dalle disposizioni contenute nel c.d. Avviso Cimò poiché intervenute quando ancora il termine per la presentazione delle domande risultava ancora aperto e tale da ingenerare un qualificato affidamento in capo ai partecipanti.

A fronte della contraddittorietà delle diverse determinazioni adottate durante l'iter della procedura di finanziamento l'operato dell'Amministrazione regionale risulta illegittimo per aver indotto i partecipanti a tenere conto delle previsioni contenute nell'Avviso Cimò, salvo poi mutare nuovamente i criteri di finanziamento delle domande collocate in graduatoria dopo la chiusura del termine per la presentazione delle domande.

Ed infatti, i partecipanti nella redazione dei propri progetti hanno fatto affidamento proprio sulle disposizioni del bando così come integrate dal predetto Avviso Cimò.

Di contro, in alcun modo, l'Amministrazione successivamente alla chiusura del termine per la presentazione delle domande poteva ignorare le indicazioni adottate con l'Avviso del 15.09.2017 ovvero modificare significativamente i criteri di finanziamento delle domande ammesse in graduatoria in spregio al predetto Avviso.

Pertanto, in ossequio ai principi della par condicio, dell'affidamento ingenerato, l'Amministrazione regionale, nell'erogazione dei finanziamenti, aveva l'obbligo di seguire le prescrizioni stabilite dall'Avviso Cimò del 15.09.2017.

Pertanto sotto tali profili i provvedimenti impugnati si dimostrano illegittimi nella parte in cui non hanno rispettato la ripartizione della dotazione finanziaria, secondo il semplice ordine di posizionamento in graduatoria e fino all'esaurimento delle risorse complessivamente stanziato per l'intera procedura, così come prestabilito dall'Avviso Cimò pubblicato in data 15.09.2017.

Pertanto la domanda di aiuto della Ditta ricorrente collocata alla posizione 732 della graduatoria definitiva, comunque entro le prime 1.000 posizioni, deve essere integralmente finanziata.

**II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA EUROPEA N. 268/75;**

**ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ DIFETTO D'ISTRUTTORIA E CARENZA DI MOTIVAZIONE;**

**ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ E VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELL'AFFIDAMENTO E DEL CLARE LOCUI.**

Senza recesso da quanto dedotto nel motivo precedente, anche qualora non dovesse ritenersi che l'Avviso del 15.09.2017 sia parte integrante della *lex specialis*, in ogni caso l'operato complessivo dell'Amministrazione regionale si dimostra illegittimo nella parte in cui non ha previsto il riparto delle risorse finanziarie disponibili, secondo il criterio del punteggio più alto conseguito in graduatoria dalle diverse domande di aiuto.

In altre parole, anche ove non dovesse ritenersi che le disposizioni contenute nel predetto Avviso Cimò assurgano al rango di *lex specialis*,

le stesse, in ogni caso, dovevano essere tenute in considerazione nella formulazione della graduatoria finale e nella ripartizione della dotazione finanziaria complessiva.

In via preliminare appare opportuno chiarire fin d'ora che quanto stabilito con gli Avvisi Pubblici del 04.09.2017, 27.09.2017 e 03.10.2017, non può assumersi come diretta ed immediata applicazione del bando pubblicato in data 29.05.2017.

Come ricordato sopra il bando pubblicato in data 29.05.2017 chiarisce la metodologia di attribuzione dei punteggi in relazione alle domande di aiuto connesse alle diverse sottomisure o operazioni, ma non reca alcuna previsione in ordine alle modalità di ripartizione della dotazione finanziaria complessiva nell'ambito un'unica graduatoria.

Peraltro, proprio in ragione della possibilità di presentare la domanda di aiuto in correlazione ad un progetto complessivo da valere contemporaneamente su più di una delle diverse azioni (4.1., 6.4. a e 8.1) collegate alla sottomisura 6.1, non potevano essere formulate distinte graduatorie a seconda delle diverse dotazioni finanziarie (previsionalmente indicate) per ogni singola linea di intervento nel bando. Ed infatti, l'erogazione della dotazione finanziaria suddivisa per singole sottomisure e operazioni, rispetto alla possibilità di presentare richiesta di finanziamento contestualmente sul più di una o tutte le predette azioni, determina evidenti storture ed un risultato complessivo illogico e paradossale, proprio nel caso di incapacienza di una o più delle sottomisure connesse alle domande di finanziamento.

Per tale evidente motivo, l'Amministrazione regionale ha adottato il predetto Avviso del 15.09.2017, poiché a fronte delle lacune del bando originario e la sostanziale obbligatorietà della redazione di una graduatoria unica, l'unico criterio, obiettivo ed imparziale, per consentire l'erogazione delle risorse finanziarie disponibili in modo da garantire il finanziamento complessivo ed efficace dei progetti presentati è quello dell'ordine della graduatoria secondo il migliore punteggio complessivo.

E non è secondario ricordare che il bando pubblicato in data 29.05.2017 non contempla la possibilità di erogare un finanziamento parziale a fronte

di un progetto unico basato su più sottomisure o operazioni; né tampoco prevede che a fronte di tale eventuale erogazione parziale vi sia anche l'obbligo di completare il progetto, per la parte non ammessa a finanziamento, con risorse proprie.

Rispetto alla presente procedura di finanziamento la previsione di diverse dotazioni finanziarie, suddivise distintamente per ciascuna azione connessa alla sottomisura 6.1, appare illogica ed irragionevole rispetto alla possibilità di presentare progetti misti che dovrebbero attingere contemporaneamente a dotazioni finanziarie con capienza differente ed allo stesso tempo confluire in una graduatoria unica.

Il riparto delle risorse finanziarie così come in concreto previsto dagli Avvisi pubblici adottati successivamente all'approvazione della graduatoria definitiva (04.09.2019, 27.09.2019 e 03.10.2019) appare illogico ed in contrasto con le finalità perseguite dallo stesso bando che mira al finanziamento ed al sostegno di progetti complessivi volti all'insediamento di giovani imprenditori agricoli e non certo ad interventi parziali.

Come ricordato sopra, infatti, la finalità del bando è quella di promuovere il ricambio generazionale dell'agricoltura siciliana e di sostenere, attraverso un premio forfettario di insediamento, l'avvio di nuove imprese gestite da giovani agricoltori che si insediano per la prima volta nell'azienda agricola in qualità di capo azienda.

Ora appare evidente che si intende favorire l'insediamento di giovani agricoltori che normalmente, non avendo un'attività già avviata e solida alle spalle non hanno in proprio garanzie solide o grandi capitali da investire.

Per tale ragione, l'insediamento della nuova impresa gestita da giovani, quale presupposto per la concessione del premio in questione, deve necessariamente essere correlato anche al finanziamento complessivo dell'intero progetto ammesso in graduatoria.

Il progetto presentato dalla Ditta ricorrente, invero, è stato formulato tenendo conto della sua realizzabilità in correlazione alla richiesta di



aiuto ed al finanziamento da valere sia per la sottomisura 4.1 e sia per l'operazione 6.4 a.

E quindi non appare logico e ragionevole prevedere soltanto il finanziamento di una soltanto delle azioni che compongono il progetto e richiedere, al contempo, la realizzazione della restante parte provvedendo con risorse "proprie" che non erano state contemplate in sede di presentazione del progetto.

Un siffatta previsione, contravvenendo proprio alla finalità del bando (nuovi insediamenti e ricambio generazionale), determina un grave squilibrio economico rispetto alla previsione originaria del progetto.

Per potersi insediare entro il termine previsto dal bando (120 giorni dalla graduatoria definitiva) e realizzare il progetto complessivo, senza il finanziamento integrale preventivato in sede di domanda, il giovane agricoltore dovrà necessariamente richiedere finanziamenti e garanzie a terzi, aggiuntive rispetto alle previsioni originarie.

All'evidenza il criterio di finanziamento dei progetti individuato con gli Avvisi del 04.09.2019, 27.09.2019 e 03.10.2019, si dimostra irragionevole e determina il rischio per il giovane agricoltore di non trovare le risorse aggiuntive per avviare o realizzare il progetto integrale, con evidenti gravi ripercussioni sulla sua futura vita imprenditoriale.

Il criterio di finanziamento adottato da ultimo dall'Amministrazione regionale, infatti, pone ai soggetti in posizione analoga a quella della ricorrente, ancor prima di avviare la propria attività, di esporsi ad una significativa esposizione debitoria con gli istituti di credito ovvero rischiare di non riuscire a realizzare il progetto complessivo ed esporsi ad eventuali procedimenti di recupero delle somme eventualmente già erogate.

In altre parole, il meccanismo di finanziamento parziale e condizionato alla realizzazione dell'intero progetto, anziché aiutare l'insediamento di nuove imprese di giovani agricoltori rischia di dimostrarsi un pericoloso boomerang per imprenditori alla prima esperienza e non ancora inseriti nel tessuto economico.

E allora, la previsione di una dotazione finanziaria distinta e distribuita per singola azione, rispetto allo scorrimento di una graduatoria unica e per progetti misti, appare certamente irragionevole ed illogica poiché contravviene alla finalità stessa perseguita dal bando.

A ben vedere, le indicazioni rese da ultimo con l'Avviso del 03.10.2019 dimostrano in maniera plastica come il criterio perseguito si dimostri inefficace, inefficiente ed irragionevole.

Con il predetto avviso, di fatto, viene dichiarato che soltanto i primi 152 progetti in graduatoria sono finanziati per intero, mentre per tutti gli altri progetti che presentino progetto misto con l'operazione 6.4 a sono finanziati soltanto parzialmente.

Ed invece, il criterio individuato con l'Avviso Cimò garantisce il finanziamento integrale di almeno 1.000 progetti.

Appare evidente che da un semplice raffronti il criterio di riparto della dotazione finanziaria previsto dal cd. Avviso Cimò, rispetto a quello introdotto con gli Avvisi del 04.09.2019, 27.09.2019 e 03.10.2019, si dimostra più efficace e meglio rispondente alle finalità del bando.

In definitiva, sia le disposizioni previste nel bando che tutte quelle adottate successivamente devono ritenersi illegittime, per illogicità ed irragionevolezza, nella parte in cui non prevedono la distribuzione della dotazione finanziaria, secondo una graduatoria unica, in maniera complessiva e non suddivisa per singola sottomisura. Così come ragionevolmente era stato stabilito dall'Avviso Cimò del 15.07.2017.

Com'è noto, per costante giurisprudenza vi è l'onere di impugnare immediatamente soltanto le clausole del bando immediatamente escludenti, mentre le altre disposizioni possono essere impugnate unitamente al provvedimento lesivo, nel caso di specie gli Avvisi del 04.09.2019, 27.09.2019 e 03.10.2019. (Cfr. *ex plurimis* Consiglio di Stato sez. VI, 25/02/2019, n.1266).

La lesione della portata applicativa delle disposizione della procedura di gara in contestazione, invero, si è percepita soltanto con l'Avviso del 03.10.2019 ove appunto sono stati espressamente resi noti i progetti finanziabili ed in che misura.

Solo con la predetta nota del 03.10.2019, infatti, la Ditta ricorrente ha appeso che il proprio progetto, contrariamente a quanto previsto con l'Avviso Cimò, non è stato integralmente finanziato e l'aiuto è altresì condizionato alla realizzazione dell'intero progetto.

Pertanto anche sotto tale profilo la previsioni della procedura che contrastano con i principi individuati con l'Avviso Cimò devo ritenersi illegittime, oltre che per la lesione dei principi dell'affidamento, per evidente irragionevolezza, arbitrarietà e contraddittorietà rispetto alle finalità perseguite del bando.

Sicché contrariamente a quanto previsto dagli Avvisi del 04.09.2019, 27.09.2019 e 03.10.2019 il progetto della Ditta ricorrente deve essere integralmente finanziato anche per la sottomisura 6.4 a.

Donde l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto tale ulteriore profilo.