

**ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA**

**BARI**

**RICORSO**

PER

**CAROLI HOTELS S.r.l.** (Partita IVA 02916190750), in persona del legale rappresentante *p.t.*, Sig. Attilio Caputo, avente sede legale in Gallipoli (Le), Litoranea Gallipoli-Leuca, rappresentata e difesa, in virtù di procura alle liti posta in calce al presente atto, dal Prof. Avv. Ernesto STICCHI DAMIANI (c.f. STCRST41E16D862W - pec: sticchidamiani.ernesto@ordavvle.legalmail.it – n. fax 0832.247893) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Bari alla Via Amendola n. 172/c,

CONTRO LA

**REGIONE PUGLIA**, in persona del Presidente *p.t.* della Giunta regionale,

**PER L'ANNULLAMENTO**

**PREVIA CONCESSIONE DELLA TUTELA CAUTELARE**

**AI SENSI DELL'ART. 55, COMMA 10, C.P.A.**

- dell'atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019 con il quale la Regione Puglia – Autorità di gestione del PSR Puglia 2014/2020 ha proceduto all'approvazione della graduatoria delle Ditte/Enti ammissibili agli aiuti con riferimento alle agevolazioni di cui al PsR Puglia 2014/2010 Sottomisura 8.5 *"Aiuti agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali"*, nonché all'ammissione di ulteriori domande di sostegno all'istruttoria tecnico-amministrativa, collocando la ditta Caroli Hotels Srl nell'ambito della medesima con 50,81 punti;
- di ogni e qualsivoglia altro atto o provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale, anche se allo stato non conosciuto, compresi, ove occorra e nei limiti dell'interesse:
- l'avviso pubblico approvato con determinazione dirigenziale dell'Autorità di gestione del PSR Puglia n. 264 del 27.11.2017 (pubblicata nel BURP n. 135 del 30.11.2017);
- la nota Regione Puglia – Autorità di Gestione PSR Puglia 2014/2020 prot. n. 9809 del 16.07.2019;
- la nota Regione Puglia – Dipartimento Agricoltura – Servizio Territoriale Lecce prot. n. 67827 del 25.09.2019.

\* \* \*

## CENNI IN FATTO

Con determinazione dirigenziale n. 264 del 27.11.2017 (pubblicata nel BURP n. 135 del 30.11.2017) la Regione Puglia, nella qualità di Autorità di Gestione del PSR Puglia 2014/2020 indicava la procedura avente ad oggetto la concessione delle agevolazioni di cui alla Misura 8, Sottomisura 8.5 del PSR Puglia 2014/2020 avente ad oggetto gli *“Investimenti tesi ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali”*.

La misura agevolativa, perseguente l'obiettivo di promuovere investimenti a carattere non produttivo per interventi non comportanti aumenti di reddito ma finalizzati alla gestione forestale sostenibile e alla tutela della biodiversità forestale nonché alla fruizione pubblica delle foreste, si articolava nel finanziamento di tre azioni realizzabili negli ambiti territoriali boschivi regionali e, nello specifico:

- Azione 1 – Interventi silvicolture di rinaturalizzazione dei sistemi forestali produttivi a maggiore artificialità;
- Azione 2 – Interventi silvicolture di miglioramento della biodiversità e per la protezione e ricostituzione di habitat forestali di pregio;
- Azione 3 – Investimenti per la valorizzazione dei boschi dal punto di vista didattico, ricreativo e turistico.

Fra le condizioni di ammissibilità alle agevolazioni l'avviso pubblico richiedeva la legittima conduzione di una *“superficie boscata oggetto di intervento minima di 2000 metri quadrati e una larghezza media non inferiore a 20 metri, governata a bosco ceduo, fustaia o misto, con esclusione dei cedui a turno breve”*.

Sotto il profilo strettamente procedimentale l'avviso pubblico stabiliva che i soggetti che avessero inteso partecipare alla procedura avrebbero dovuto, preliminarmente alla presentazione della domanda di sostegno, procedere alla costituzione e/o all'aggiornamento del fascicolo aziendale sul portale SIAN per il tramite di soggetti abilitati e riconosciuti da AGEA, stabilendo, altresì, che le domande di sostegno avrebbero dovuto essere compilate e rilasciate in forma telematica *“utilizzando le funzionalità on line presenti sul portale SIAN”*.

In via ulteriore l'avviso pubblico imponeva la trasmissione a mezzo PEC al responsabile della misura agevolativa tanto di una copia della domanda di sostegno generata telematicamente sul portale SIAN, quanto del c.d. *“formulario*

*degli interventi” e relative dichiarazioni secondo la modulistica resa disponibile sul portale regionale [psr.regione.puglia.it](http://psr.regione.puglia.it).*

*Il “formulario degli interventi” costituiva un “modulo predefinito con campi da compilare a cura del tecnico incaricato della redazione del progetto di sottomisura (...) funzionale all’acquisizione e all’attribuzione dei punteggi e delle priorità previsti dai criteri di selezione e alla definizione della spesa ammissibile e del relativo contributo. Il modello di formulario è adottato con apposita DAG e potrà essere oggetto di modifiche ed integrazioni sulla base dell’esperienza di attuazione della sottomisura” (cfr. definizione contenuta nel paragrafo 3 dell’avviso pubblico).*

*In sostanza, attraverso la compilazione del formulario il soggetto richiedente poteva verificare il punteggio suscettibile di essere acquisito sulla base delle dichiarazioni contenute nella domanda di sostegno e l’entità del contributo auspicabile, come si evince, del resto, da quanto attestato dallo stesso avviso al successivo paragrafo 16), laddove si precisava che “i punteggi previsti dai criteri di selezione saranno autoattribuiti in fase di compilazione della domanda di sostegno ed eventualmente giustificati nella documentazione di progetto e dalle informazioni presenti nel formulario di progetto”.*

*Sempre sotto il profilo procedimentale, l’avviso pubblico precisava che, a conclusione della fase di acquisizione della documentazione di cui in premessa, l’Amministrazione avrebbe provveduto a “verificare i punteggi dichiarati in domanda di sostegno, verificare gli importi richiesti in domanda di sostegno, determinare il punteggio attribuito a ciascuna domanda di sostegno, definire la spesa e il contributo ammesso”, non senza aggiungere che la graduatoria regionale sarebbe stata approvata con apposito provvedimento dell’Autorità di Gestione e pubblicata nel BURP - con valore di comunicazione ai richiedenti gli aiuti - specificando, altresì, che “con il medesimo provvedimento saranno individuate, in relazione alla posizione assunta in graduatoria e alle risorse finanziarie del presente avviso, le domande di sostegno ammissibili alla successiva fase di istruttoria tecnico-amministrativa e saranno invitati i richiedenti a presentare (...) l’ulteriore e pertinente documentazione a corredo della domanda” (di cui al paragrafo 6 dell’avviso pubblico).*

Quanto all'aspetto valutativo, l'avviso pubblico prevedeva che la selezione delle domande di sostegno sarebbe stata determinata "dai seguenti criteri di selezione approvati dall'AdG con DAG n. 171 del 5.09.2017"

<b>A - Macro criterio di valutazione: ambiti territoriali</b>	
<b>Principio 1 - Localizzazione dell'intervento</b>	<b>Punti</b>
Zone della rete Natura 2000, Aree Protette (L. n. 394/91)	30
Boschi didattici come definiti ai sensi della L.R. n. 40/2012	22
Aree periurbane	18
Aree di interesse paesaggistico-ambientale individuate dal Parco territoriale paesistico-regionale	7
<b>Punteggio massimo attribuibile</b>	<b>77</b>

<b>B - Macro criterio di valutazione: tipologia delle operazioni attivate</b>	
<b>Principio 2 - Tipologia dell'intervento</b>	<b>Punti</b>
Interventi silvicolture di miglioramento della biodiversità e per la protezione e ricostituzione di habitat forestali di pregio	23
Interventi silvicolture di rinaturalizzazione nei sistemi forestali produttivi a maggiore artificialità	18
Investimenti per la valorizzazione dei boschi dal punto di vista didattico	12
<b>Punteggio massimo attribuibile</b>	<b>23</b>

Con specifico riferimento ai punteggi di cui al macrocriterio a) "Ambiti territoriali", con riferimento al quale l'attribuzione del punteggio era condizionata dalla

localizzazione dell'intervento in una o più delle aree di interesse considerate dall'avviso pubblico, quest'ultimo, da un lato, precisava che *"nel caso di interventi ricadenti in più aree a differente priorità (...) il calcolo del punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area"*, mentre, dall'altro lato, specificava che *"l'attribuzione dei 22 punti previsti per i Boschi didattici ai sensi della L.R. n. 40/2012 è vincolata alla presentazione dell'istanza di riconoscimento di Bosco didattico in data antecedente al rilascio della domanda di sostegno"*.

Infine, con specifico riferimento ai contenuti dell'istruttoria tecnico-amministrativa, da compiersi a monte della formazione della graduatoria, l'avviso pubblico chiariva che, all'esito dei controlli di ricevibilità formale delle domande di sostegno pervenute, l'Amministrazione regionale avrebbe provveduto ai *"controlli di ammissibilità"* - *"finalizzati alla verifica dei requisiti di ammissibilità, all'attribuzione dei punteggi previsti dai criteri di selezione, alla definizione degli investimenti ammissibili agli aiuti e, conseguentemente, della spesa ammessa e del contributo concesso"* - precisando - come già evidenziato in precedenza - che *"i punteggi previsti dai criteri di selezione saranno autoattribuiti in fase di compilazione delle domande di sostegno ed eventualmente giustificati nella documentazione di progetto e dalle informazioni presenti nel formulario di progetto"* e che i punteggi così dichiarati in ciascuna domanda di sostegno avrebbero potuto essere rideterminati *"in base alle risultanze dell'attività istruttoria"* - di cui sarebbe stato redatto verbale istruttorio di ammissibilità agli aiuti con definizione degli interventi ammissibili - *"prima della concessione degli aiuti"*.

Partecipava alla procedura in esame la odierna ricorrente la quale presentava domanda di sostegno con relativa compilazione del formulario degli interventi aventi ad oggetto tanto aree riconducibili al novero delle *"Zone della Rete Natura 2000"*, ovvero alle *"Aree Protette"* (L. n. 394/1991), quanto aree rispetto alle quali la Caroli Hotels Srl aveva ottenuto il riconoscimento come Bosco Didattico ai sensi della L. R. n. 40/2012 (riconoscimento conseguito con atto dirigenziale n. 532 del 18.12.2018).

All'esito della ricezione delle domande di sostegno, con determinazione n. 133 del 18.06.2018 la Regione Puglia - Autorità di Gestione del PSR approvava la graduatoria delle domande ammissibili all'istruttoria tecnico-amministrativa, nell'ambito della

quale il programma di investimenti presentato dalla ricorrente risultava avere totalizzato un punteggio complessivo di **73,89** con un importo richiesto nell'ambito della domanda di sostegno pari a **€ 197.089,65** (93° posto in graduatoria).

Con nota prot. n. 9809 del 16.07.2019 la Regione Puglia – Autorità di Gestione del PSR comunicava alla Caroli Hotels, ai fini e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 10-bis della L. n. 241/1990, il rigetto parziale della domanda di sostegno presentata sulla misura agevolativa in esame che trovava spiegazione, nell'ambito della nota regionale, da un lato, con riferimento al macrocriterio di valutazione relativo agli "ambiti territoriali di intervento", nella riduzione delle aree ammissibili ai benefici e, dall'altro lato, con riferimento al macrocriterio di valutazione afferente alla tipologia delle "operazioni attivate", nella espunzione di tutta una serie di interventi e investimenti specifici in quanto afferenti a superfici qualificabili come area umida (erano state eliminate le voci 01.06 (ripulitura su terreno non boscato), Inf.03.04.a (tavoli pic nic), OF04.07 (apertura stradello) perché riguardavano interventi in area umida regionale).

A seguito e per effetto delle risultanze istruttorie in esame, la nota regionale comunicava che il punteggio risulta pari a **50,81 punti** e la spesa ammissibile è stata rideterminata in **€ 88.844,44**.

La Caroli Hotels Srl controdeduceva rispetto a tale comunicazione in data 26.07.2019 evidenziando, fra le altre cose, che, sulla base delle previsioni e delle zonizzazioni di cui al Parco Naturale Regionale Isola di S. Andrea e Litorale di Punta Pizzo, non solo le zone interessate dall'iniziativa della Caroli Hotels Srl erano estranee alla zona umida, ma anche che la Caroli Hotels aveva inoltrato *medio tempore* una istanza di rettifica della zonizzazione della medesima area umida all'indirizzo della Regione Puglia – Assessorato all'Assetto del Territorio, Sezione Tutela e valorizzazione del paesaggio – che aveva parzialmente accolto l'istanza ai fini della ripermetrazione della zona umida (BURP n. 103 del 10.09.2019: "*Richiesta di rettifica pervenuta con PEC dell'11.03.2017 e del 31.08.2017 per errata perimetrazione dell'Ulteriore Contesto paesaggistico (UCP) Aree umide individuato sui suoli catastalmente contraddistinti con la p.lla 37 del Fg 32 del Comune di Gallipoli. ESITO: si accoglie la rettifica parziale dell'Ulteriore Contesto Paesaggistico Aree Umide relativamente all'area catastalmente individuata con le p.lle 37 del fg 32 del Comune di Gallipoli, come da istruttoria prot. n. AOO\_145/002313 del 21.03.2018*").

È importante sottolineare sin da adesso che allorquando gli Uffici regionali comunicavano alla ricorrente l'accoglimento parziale dell'istanza di ripermetroazione (*"Si conferma l'accoglimento parziale dell'istanza come da nostra nota prot. AOO\_145/005302 del 27.06.2017"*) attraverso la nota prot. n. AOO\_145/0002313 del 21.03.2018, la medesima nota era indirizzata al Segretariato regionale del Ministero dei Beni e delle Attività culturali per la Puglia, nonché alla Soprintendenza Belle Arti e paesaggio per le Province di Lecce, Brindisi e Taranto, con l'espresso avviso che "decorsi inutilmente 30 gg dalla ricezione degli atti da parte del MIBACT senza che questi abbia comunicato motivi ostativi, il procedimento si riterrà concluso".

Con nota prot. AOO\_30/0010294 del 30.07.2019 l'Autorità di Gestione del PSR Puglia riscontrava le controdeduzioni prodotte dalla Caroli Hotels Srl osservando che *"vista la comunicazione di rigetto parziale (...) con cui erano state eliminate le voci 01.06 (ripulitura su terreno non boscato), Inf.03.04.a (tavoli pic nic), OF04.07 (apertura stradello) perché riguardavano interventi in area umida regionale, viste le osservazioni della ditta del 26.07.2019 con cui viene notiziato l'avvio della procedura ex art. 104 NTA PPTR per la revisione del perimetro di zona umida dell'area in cui erano stati previsti gli interventi sopra evidenziati, verificato che, allo stato, la procedura non risulta conclusa, così come previsto nella norma richiamata (art. 104 NTA PPTR) e che pertanto non sussistono evidenze nella cartografia regionale, non si ritiene possa decadere la motivazione alla base della non ammissione delle voci di spesa sopra elencate. Pertanto si conferma l'esito istruttorio comunicato in base al quale il punteggio è pari a 50,81 punti e la spesa massima ammissibile (IVA esclusa) è pari a € 88.844,44"*.

Controdeduceva a tale comunicazione la Caroli Hotels Srl con nota del 31.07.2019 indirizzata all'Autorità di Gestione del PSR Puglia, sottolineando che *"l'area è comunque zonizzata in modo diverso da area umida dal piano del Parco naturale Regionale di Punta Pizzo e Isola di S. Andrea proprio per tenere conto delle esigenze improcrastinabili delle strutture alberghiere"* e che le ultime comunicazioni pervenute dalla Regione Puglia confermavano l'accoglimento parziale dell'istanza di rettifica della perimetrazione unitamente al fatto che *"decorsi inutilmente 30 gg dalla ricezione degli atti da parte del MIBACT senza che questi abbia comunicato motivi ostativi, il procedimento si riterrà concluso"*.

Tuttavia, la Regione Puglia – Autorità di Gestione del PSR con l’atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019 pubblicava la graduatoria definitiva, confermando i risultati dell’istruttoria.

Con nota 11/12.09.2019 la Caroli Hotels Srl, considerato che la stessa Società, per effetto dell’approvazione dei risultati della contestata istruttoria, si era collocata nella graduatoria di merito in posizione non utile ai fini della percezione del contributo – l’atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019 stabiliva, infatti, che sarebbero state immediatamente finanziate le prime 53 ditte collocate in graduatoria – chiedeva con urgenza di conseguire “delucidazioni circa le modalità con cui sono stati ricalcolati i punteggi attribuiti nella DAG in oggetto” (ossia nella graduatoria definitiva approvata), non senza aggiungere che: *“Tutte le superfici indicate nel formulario e comunque nella disponibilità aziendale rientrano nel macrocriterio a) del punto 15 – criteri di selezione del bando in oggetto (30 punti); “l’azienda ha ottenuto il riconoscimento di Bosco didattico”; sono previsti – nella domanda di sostegno – interventi per tutte le azioni 1, 2 e 3”*.

Quindi, con la nota in esame la Caroli Hotels Srl concludeva per la rideterminazione del punteggio conseguito e la conseguente modifica della graduatoria approvata. L’Amministrazione regionale riscontrava tale nota della ricorrente attraverso la nota prot. 0067827 del 25.09.2019 nella quale si asseriva che *“è stata riverificata la procedura istruttoria per l’esame della corretta autoattribuzione dei punteggi, appurando che, come già notificato alla Ditta con nota AOO\_030\_009809 del 16.07.2019 la correzione del punteggio è consistita nel confermare il punteggio di bosco didattico solo per le particelle catastali riconosciute tali nell’elenco ufficiale (...) ed invece elidendo tale punteggio alle altre (particelle) non riconosciute che però erano state considerate bosco didattico in sede di autoattribuzione”*.

In merito alle modalità di ricalcolo dei punteggi definitivamente attribuiti nella graduatoria approvata con il provvedimento impugnato, la nota regionale riferiva che “riguardo al calcolo finale, il sottoscritto non può fornire alcuna delucidazione, non conoscendo a fondo l’algoritmo del formulario”.

Da ultimo, con nota del 2.10.2019 la Caroli Hotels tornava a richiedere all’Amministrazione *“di chiarire in forma analitica da quali valori e criteri è scaturito il totale dei punteggi attribuiti alla domanda di sostegno presentata dalla Caroli*



*Hotels Srl riportati in DAG n. 253, pari a 50,81 punti”, senza tuttavia conseguire risposta.*

\* \* \*

Gli atti e i provvedimenti impugnati sono illegittimi e pertanto meritevoli di annullamento in considerazione dei seguenti motivi di

### **DIRITTO**

**ECESSO DI POTERE PER MOTIVAZIONE CARENTE O INSUFFICIENTE E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA. ECESSO DI POTERE PER ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 104, COMMA 2, LETT. C), DELLE NTA AL PPTR REGIONE PUGLIA. VIOLAZIONE E/ FALSA APPLICAZIONE DELL'AVVISO PUBBLICO.**

1. Con il presente ricorso la Caroli Hotels Srl si duole del punteggio effettivamente attribuito alla domanda di sostegno da essa presentata con riferimento alle agevolazioni di cui alla sottomisura 8.5 del PSR Puglia 2014/2020 quale riveniente dalla graduatoria definitivamente approvata con l'atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019 (punti 50,81 - 366° posto in graduatoria) a fronte del punteggio e della correlativa posizione acquisiti nella graduatoria approvata con la determinazione n. 133 del 18.06.2018 (punti 73,89 - 93° posto in graduatoria).

Si rammenta, a tale proposito, che nell'atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019, di approvazione della graduatoria impugnata, è stato stabilito non solo che le prime 53 ditte/enti ammissibili agli aiuti entravano di diritto nel novero dei soggetti finanziati, ma anche che l'Amministrazione medesima avrebbe proceduto allo scorrimento della graduatoria con una maggiorazione del 50% rispetto alla disponibilità finanziaria residua, *“ammettendo all'istruttoria tecnico-amministrativa ulteriori 50 ditte/enti dalla posizione n. 55 alla posizione n. 103”*.

In questa prospettiva è chiaro che se la Caroli Hotels Srl avesse conservato il punteggio e la posizione (93) attribuitale nella graduatoria approvata con la determinazione dirigenziale n. 133 del 18.06.2018, la stessa sarebbe entrata nel novero dei soggetti collocati in posizione utile ai fini della erogazione del contributo. L'Amministrazione regionale, a giustificazione della drastica riduzione del punteggio attribuito, ha dedotto, da un lato la circostanza che in sede istruttoria tecnico-amministrativa erano state eliminate talune spese - le voci 01.06 (ripulitura su terreno non boscato), Inf.03.04.a (tavoli pic nic), OF04.07 (apertura stradello) - perché riguardavano interventi in area umida regionale (cfr. nota prot. 9009 del 16.07.2019),

e, dall'altro lato, la circostanza che il punteggio previsto per la qualifica di "Bosco didattico" sarebbe stato attribuito solo con riferimento ad alcune delle particelle catastali indicate dalla ricorrente nell'ambito del formulario allegato alla domanda di sostegno (nota regionale prot. 0067827 del 25.09.2019).

La concreta incidenza di tali circostanze sul ricalcolo complessivo del punteggio è rimasta tuttavia sconosciuta poiché, a fronte delle insistenti richieste della ricorrente di conoscere le modalità attraverso le quali si è passati da 73,89 (93° posto in graduatoria) a 50,81 punti (366° posto in graduatoria), l'Amministrazione non ha riscontrato le medesime sul dichiarato presupposto di una conoscenza non approfondita dell'algoritmo che presiede al calcolo dei punteggi.

Tale circostanza, se rende certamente agevole evidenziare il denunciato vizio di difetto di motivazione, considerato che non è sufficiente addurre le ragioni per le quali l'Amministrazione ha ritenuto di ridurre il punteggio, ma occorre anche dare conto di come e di quanto tali ragioni abbiano pesato nell'aggiornamento del punteggio e della posizione in graduatoria, non esime dal rilevare come le stesse ragioni poste a fondamento della contestata riduzione siano erronee e fallaci.

Sotto il primo profilo, si osserva come l'utilizzo dell'algoritmo nell'ambito delle decisioni pubbliche non possa prescindere dal rispetto dei principi generali cui soggiace l'esercizio della funzione pubblica.

È stato, in tal senso, espressamente affermato che *«l'utilizzo di procedure "robotizzate" non può, tuttavia, essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa. Difatti, la regola tecnica che governa ciascun algoritmo resta pur sempre una regola amministrativa generale, costruita dall'uomo e non dalla macchina, per essere poi (solo) applicata da quest'ultima, anche se ciò avviene in via esclusiva. Questa regola algoritmica, quindi: - possiede una piena valenza giuridica e amministrativa, anche se viene declinata in forma matematica, e come tale, come si è detto, deve soggiacere ai principi generali dell'attività amministrativa, quali quelli di pubblicità e trasparenza (art. 1 l. 241/90), di ragionevolezza, di proporzionalità, etc.; - non può lasciare spazi applicativi discrezionali (di cui l'elaboratore elettronico è privo), ma deve prevedere con ragionevolezza una soluzione definita per tutti i casi possibili, anche i più improbabili (e ciò la rende in parte diversa da molte regole amministrative generali); la*

*discrezionalità amministrativa, se senz'altro non può essere demandata al software, è quindi da rintracciarsi al momento dell'elaborazione dello strumento digitale; - vede sempre la necessità che sia l'amministrazione a compiere un ruolo ex ante di mediazione e composizione di interessi, anche per mezzo di costanti test, aggiornamenti e modalità di perfezionamento dell'algoritmo (soprattutto nel caso di apprendimento progressivo e di deep learning); - deve contemplare la possibilità che - come è stato autorevolmente affermato - sia il giudice a "dover svolgere, per la prima volta sul piano 'umano', valutazioni e accertamenti fatti direttamente in via automatica", con la conseguenza che la decisione robotizzata "impone al giudice di valutare la correttezza del processo automatizzato in tutte le sue componenti". In definitiva, dunque, l'algoritmo, ossia il software, deve essere considerato a tutti gli effetti come un "atto amministrativo informatico"» (Cons. Stato, Sez. VI, 8.04.2019, n. 2270 che, da queste premesse ha tratto le seguenti pregnanti conclusioni:*

- «il meccanismo attraverso il quale si concretizza la decisione robotizzata (ovvero l'algoritmo) deve essere "conoscibile", secondo una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, che implica anche quello della piena conoscibilità di una regola espressa in un linguaggio differente da quello giuridico. Tale conoscibilità dell'algoritmo deve essere garantita in tutti gli aspetti: dai suoi autori al procedimento usato per la sua elaborazione, al meccanismo di decisione, comprensivo delle priorità assegnate nella procedura valutativa e decisionale e dei dati selezionati come rilevanti. Ciò al fine di poter verificare che gli esiti del procedimento robotizzato siano conformi alle prescrizioni e alle finalità stabilite dalla legge o dalla stessa amministrazione a monte di tale procedimento e affinché siano chiare - e conseguentemente sindacabili - le modalità e le regole in base alle quali esso è stato impostato. In altri termini, la "caratterizzazione multidisciplinare" dell'algoritmo (costruzione che certo non richiede solo competenze giuridiche, ma tecniche, informatiche, statistiche, amministrative) non esime dalla necessità che la "formula tecnica", che di fatto rappresenta l'algoritmo, sia corredata da spiegazioni che la traducano nella "regola giuridica" ad essa sottesa e che la rendano leggibile e comprensibile, sia per i cittadini che per il giudice»;
- «la regola algoritmica deve essere non solo conoscibile in sé, ma anche soggetta alla piena cognizione, e al pieno sindacato, del giudice amministrativo. La suddetta esigenza risponde infatti all'irrinunciabile necessità di poter sindacare come il potere

*sia stato concretamente esercitato, ponendosi in ultima analisi come declinazione diretta del diritto di difesa del cittadino, al quale non può essere precluso di conoscere le modalità (anche se automatizzate) con le quali è stata in concreto assunta una decisione destinata a ripercuotersi sulla sua sfera giuridica. Solo in questo modo è possibile svolgere, anche in sede giurisdizionale, una valutazione piena della legittimità della decisione; valutazione che, anche se si è al cospetto di una scelta assunta attraverso una procedura informatica, non può che essere effettiva e di portata analoga a quella che il giudice esercita sull'esercizio del potere con modalità tradizionali. In questo senso, la decisione amministrativa automatizzata impone al giudice di valutare in primo luogo la correttezza del processo informatico in tutte le sue componenti: dalla sua costruzione, all'inserimento dei dati, alla loro validità, alla loro gestione. Da qui, come si è detto, si conferma la necessità di assicurare che quel processo, a livello amministrativo, avvenga in maniera trasparente, attraverso la conoscibilità dei dati immessi e dell'algoritmo medesimo»).*

**1.1.** In questa prospettiva è agevole considerare che, al di là e prima ancora dello scrutinio di legittimità delle ragioni poste dall'Amministrazione a fondamento e giustificazione della determinazione di ridurre il punteggio in un primo momento attribuito alla ricorrente, viene in considerazione l'esigenza di conoscere in che modo quelle ragioni possano avere inciso al punto da abbattere considerevolmente la somma dei punti attribuiti alla domanda di sostegno presentata dalla Caroli Hotels Srl, considerato che ad una ragione astrattamente fondata potrebbe accompagnarsi un funzionamento dell'algoritmo erroneo e, come sembra emergere dalla fattispecie all'esame, neanche perfettamente noto alla stessa Amministrazione sotto il profilo funzionale (cfr. nota regionale del 25.09.2019 in cui si ammette di non poter fornire alcuna delucidazione, "non conoscendo a fondo l'algoritmo del formulario").

D'altro canto è agevole constatare come neanche nell'avviso pubblico si dia conto alcuno dell'algoritmo utilizzato in sede di istruttoria tecnico-amministrativa, essendosi lo stesso limitato ad affermare, a proposito del "formulario degli interventi", che lo stesso costituisce "un modulo predefinito con campi da compilare a cura del tecnico incaricato della redazione del progetto di sottomisura" e che "tale formulario è funzionale all'acquisizione e alla gestione dei dati e delle informazioni

*utili alla determinazione degli interventi ammissibili, all'attribuzione dei punteggi e delle priorità previsti dai criteri di selezione a alla definizione della spesa ammissibile e del relativo contributo".*

Ma non solo, poiché all'esplicita affermazione della riconducibilità al "formulario", governato da un algoritmo, dell'attribuzione dei punteggi, si accompagna, nell'ambito dello stesso avviso pubblico, l'altrettanto esplicita affermazione che il modello di formulario, adottato con apposita determinazione dirigenziale, "potrà essere oggetto di modifiche ed integrazioni sulla base dell'esperienza di attuazione della sottomisura", con la conseguenza che non solo non si conoscono le caratteristiche dell'algoritmo che presiede all'attribuzione dei punteggi e, quindi, mediamente, alla concreta selezione dei progetti, ma si dice addirittura che lo stesso potrebbe subire in corso d'opera "modifiche ed integrazioni".

Da qui un oggettivo ostacolo alla possibilità di ricostruire l'iter della decisione pubblica in esame, considerato che, come sottolineato poc'anzi, è il formulario - e dunque l'algoritmo - che presiede all'attribuzione del punteggio, ma anche la violazione di un più generale principio di trasparenza che inficia tutta l'azione amministrativa esercitata.

**2.** Una delle ragioni che sono state poste a fondamento della determinazione di riduzione del punteggio conseguito dalla ricorrente è stata quella afferente alla deliberata espunzione di alcuni interventi previsti nella domanda di sostegno in quanto, a parere dell'Amministrazione procedente, previsti in particelle catastali riconducibili ad Area Umida.

La Caroli Hotels Srl ha sottolineato, nelle proprie osservazioni procedimentali, come le aree in questione non solo fossero esterne all'Area Umida secondo le previsioni del piano relativo al Parco Regionale Isola di Sant'Andrea e Litorale di Punta Pizzo istituito con l. n. 20/2006, ma anche come l'istanza della ricorrente finalizzata alla ripermimetrazione del PPTR, nel senso dell'espunzione delle aree in questione dall'Area Umida propriamente detta, fosse stata parzialmente accolta dalla Regione Puglia.

L'amministrazione procedente, in sede di esame delle controdeduzioni prodotte nell'ambito del procedimento amministrativo dalla Caroli Hotels Srl, ha respinto l'argomentazione sul presupposto che la procedura, benché avviata, non sarebbe stata conclusa con il riporto nella cartografia regionale dell'espunzione della zona in questione dall'Area Umida.

Tuttavia il ragionamento regionale è fallace atteso che la Caroli Hotels Srl ha avuto modo di evidenziare e dimostrare che l'istanza di rettifica della perimetrazione, formulata ai sensi dell'art. 104, comma 2, delle NTA al PPTR, non solo è stata parzialmente accolta, con soddisfacimento delle ragioni della ricorrente ai fini del presente ambito, ma la determinazione di accoglimento - prot. n. AOO\_145/0002313 del 21.03.2018 - è stata di fatto condivisa anche dal MIBACT a cui la determinazione regionale è stata a suo tempo inviata senza che il Ministero, per il tramite della Soprintendenza territoriale, sollevasse motivi ostativi di sorta nei successivi 30 giorni.

Per quel che concerne la problematica relativa all'evidenza cartografica, è opportuno segnalare come la stessa Regione Puglia, già con nota del Servizio Osservatorio e Pianificazione Paesaggistica prot. AOO\_145/0005302 del 27.06.2017 indirizzata alla Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio per le Province di Lecce, Brindisi e Taranto, avesse dato conto della richiesta di ripermetrazione della zona umida del PPTR e dei risultati dell'istruttoria nel senso del parziale accoglimento dell'istanza, allegando, altresì, l'ortofoto dell'area di riferimento con cerchiatura e evidenziazione dell'area oggetto di espunzione dalla zona umida.

In ogni caso, anche ai sensi della disciplina specifica del PPTR non può esservi alcun dubbio in ordine all'infondatezza di quanto addotto dall'Amministrazione circa la mancata conclusione del procedimento di rettifica considerato che l'art. 104 delle NTA relative al PPTR, dopo avere previsto, al primo comma, che *"ove emergano errate localizzazioni o perimetrazioni, dei beni paesaggistici e degli ulteriori contesti, di cui all'art. 38, anche dovute ad approfondimenti di conoscenza, i soggetti interessati possono proporre rettifiche degli elaborati del PPTR"*, al secondo comma lett. c), dispone che *"la Regione, coinvolgendo i Comuni interessati e verificata la documentazione pervenuta idonea a dimostrare l'errata localizzazione o perimetrazione, anche avvalendosi di altri enti con specifiche competenze in materia, provvede alle relative rettifiche ai sensi dell'art. 2 co 8 della LR 20/2009. In particolare, se le modifiche riguardano gli ulteriori contesti paesaggistici, la Regione conclude il procedimento informando il Ministero".*

La norma paesaggistica, dunque, sancisce che il procedimento **si conclude** con l'informativa al Ministero rimanendo il recepimento cartografico della modifica un

adempimento successivo che non vale a condizionare l'efficacia della rettifica disposta.

Il comma 3 dell'art. 104 delle NTA del PPTR prevede, infatti, che *"gli esiti sono recepiti negli elaborati del PPTR a cura dell'Osservatorio entro trenta giorni dalla approvazione, dandone evidenza sul sito web interattivo della Regione Puglia e con avviso sul Bollettino Ufficiale della Regione"*, con una formulazione che dà conto della certa conclusione del procedimento (**"gli esiti"**), di cui il riporto in cartografia si configura come adempimento successivo relativo non già all'adozione di un provvedimento amministrativo ma all'espletamento di una mera operazione.

D'altro canto, ad accedere alla tesi contraria, stante la previsione di un termine meramente ordinatorio per la rettifica della cartografia ufficiale (30 giorni), nell'ipotesi in cui un soggetto avesse ottenuto l'accoglimento dell'istanza, il mancato recepimento nella cartografia lo esporrebbe all'impossibilità di fare valere detto accoglimento nelle sedi proprie, come nel caso di specie, senza possibilità di addivenire ad un risultato utile, con evidente sacrificio di un elementare principio di ragionevolezza.

**3.** Ulteriore profilo motivazionale allegato dall'Amministrazione procedente a giustificazione della riduzione del punteggio attribuito alla Caroli Hotels Srl risiede nel disconoscimento ad alcune particelle catastali allegate dalla ricorrente nel proprio programma di investimenti allegato alla domanda di sostegno della qualità di Bosco Didattico ex L.R. n. 40/2012.

Nella nota regionale del 25.09.2019 si afferma, infatti, che *"la correzione del punteggio è consistita nel confermare il punteggio di bosco didattico solo per le particelle catastali riconosciute tali nell'elenco ufficiale (...) ed invece elidendo tale punteggio alle altre non riconosciute"*.

In disparte quanto già allegato in precedenza circa l'oscurità motivazionale che caratterizza l'incidenza specifica anche di tale operazione di ritaglio e selezione compiuta dall'Amministrazione fra le aree considerate dalla Caroli Hotels Srl nella propria domanda di sostegno quale Bosco didattico ai sensi della L. R. n. 40/2012, nell'impossibilità di pervenire a certezze consolidate ed ufficiali circa le modalità di riparametrazione del punteggio, stante la confessata mancata conoscenza dell'algoritmo, la ricorrente può solo presumere che il punteggio di 22 punti previsto dai criteri di selezione delle domande di sostegno (nello specifico Macro criterio A -

Ambiti territoriali di cui all'avviso pubblico) sia stato proporzionalmente spalmato o riparametrato sulle particelle effettivamente ritenute in sede istruttoria quale bosco didattico ai sensi della L. R. n. 40/2012.

Tuttavia, sebbene tale operazione sia consentita dal bando con riferimento alle ipotesi di interventi su più aree caratterizzate da differenti priorità (*"Nel caso di interventi ricadenti su più aree a differente priorità 8di cui al macrocriterio di valutazione A), il calcolo del punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area"*), e cioè laddove la medesima area venga in considerazione, ad esempio sia come area protetta che come bosco didattico, nel caso di aree riconosciute come Bosco didattico l'attribuzione dei 22 punti prescinde da valutazioni o indagini di tipo quantitativo sull'estensione o sul numero delle medesime, essendo l'attribuzione dei 22 punti correlata al possesso di aree riconosciute come Bosco didattico: la norma del bando, infatti, sancisce in maniera inequivoca che *"l'attribuzione **dei 22 punti** - considerati in blocco - previsti per i Boschi didattici ai sensi della L.R. n. 40 del 10.12.2012 è vincolata alla presentazione dell'istanza di riconoscimento di Bosco didattico in data anteriore al rilascio della domanda di sostegno"*.

In questa prospettiva, alle aree ritenute Bosco didattico devono essere assegnate, per quanto estese o meno le stesse si rivelino, il punteggio previsto dall'avviso pubblico - 22 punti - senza possibilità alcuna di riparametrazione del medesimo sull'effettiva estensione delle stesse.

Tale conclusione, del resto, trova supporto e conferma nell'esame della stessa normativa che disciplina il riconoscimento di un'area come Bosco didattico - la già richiamata L. R. n. 40/2012 - dalla quale emerge come il riconoscimento della qualità di Bosco didattico e l'iscrizione nel relativo albo regionale prescindano da qualsivoglia soglia minima in termini di estensione, per essere unicamente condizionati alle caratteristiche intrinseche dell'area (cfr. art. 4, comma 1).

Ed anzi, l'esame della norma appena citata conferma come il riconoscimento di un'area come Bosco didattico non si limiti alla mera registrazione di aree boschive (caratterizzate dalla *"gestione a governo a fustaia o a ceduo composto o a ceduo intensamente macinato"*), ma si risolva nel riconoscimento di una infrastruttura complessa, comprendente anche aree non boscate in senso stretto e deputate a



servizio dell'area boschiva (cfr. art. 4, comma 1, lett. c: aree idonee per il parcheggio, aule didattiche, servizi igienici).

### **ISTANZA CAUTELARE**

#### **AI SENSI DELL'ART. 55, COMMA 10 C.P.A.**

In ordine al *fumus* della presente istanza cautelare, si fa riferimento agli antescritti motivi di ricorso, i quali denotano l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Sotto il profilo del *periculum*, invece, si sottolinea come l'attesa dei tempi ordinariamente necessari per la definizione del giudizio rischi di frustrare l'iniziativa processuale della ricorrente, la quale, in caso di esaurimento dei fondi previsti per la misura agevolativa in esame, rischierebbe di pervenire all'auspicato accoglimento del gravame in assenza di alcun risultato utile.

D'altro canto, la complessità della vicenda e, soprattutto, la sussistenza di una graduatoria con pluralità di beneficiari, inducono a ritenere che le ragioni cautelari della Caroli Hotels Srl possano essere meglio tutelate attraverso una sollecita fissazione dell'udienza pubblica ai fini della trattazione del ricorso nel merito, con ampia e approfondita cognizione delle questioni sottese al ricorso.

**P.Q.M.**

### **SI CONCLUDE**

Affinché codesto On.le TAR, disattesa ogni contraria istanza e preliminarmente concessa la tutela cautelare nelle forme richieste, voglia annullare i provvedimenti impugnati con ogni conseguenza di legge e con vittoria di spese e competenze di lite.

Bari, 30 ottobre 2019

Prof. Avv. Ernesto STICCHI DAMIANI