

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

**BARI – SEZ. III**

**MOTIVI AGGIUNTI**

**NEL RICORSO N. R.G. 1383/2019**

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, rappresentata e difesa dall'Avv. Nadia VALENTINI e dall'avv. Brunella VOLINI,

**PER L'ANNULLAMENTO**

- della nota di riesame istruttorio prot. n. 0015605 del 16.11.2020 con la quale la Regione Puglia – Autorità di Gestione del PSR puglia 2014/2020 – procedendo, in dichiarata ottemperanza all'ordinanza del TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 395/2020, al riesame istruttorio dei controlli di ammissibilità relativi alla domanda di sostegno n. 84250031386 avanzata dalla Caroli Hotels Srl con riferimento al PSR Puglia 2014/2020 - Sottomisura 8.5 – “*Aiuti agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali*”, ha confermato la determinazione finale del punteggio pari a 54,84 in capo al progetto di investimenti presentato dalla Caroli Hotels Srl già attribuito attraverso la Determinazione dell'Autorità di Gestione del PSR Puglia 2014/2020 del 31.01.2020, n. 38 – già gravata nella presente sede con motivi aggiunti – adottata, a sua volta, con la determinazione 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 (gravata con il ricorso principale);

- di ogni e qualsivoglia altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, anche se allo stato non conosciuto.

\* \* \*

**FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO**

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*.

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</b>	<b>1</b>	<b>–</b>	<b>Localizzazione</b>	<b>Punti</b>

<b>dell'intervento</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 ripermimetrazione 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 ripermimetrazione (“*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.

Per l’effetto la Caroli Hotels Srl impugnava innanzi a codesto On.le TAR, con il ricorso indicato in epigrafe, l’atto dirigenziale n. 253 del 6.08.2019, con il quale la Regione Puglia – Autorità di gestione del PSR Puglia 2014/2020 – aveva proceduto all’approvazione della graduatoria delle Ditte/Enti ammissibili agli aiuti con riferimento alle agevolazioni di cui al PSR Puglia 2014/2020 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, oltre gli atti presupposti (nominativamente indicati nell’avviso pubblico approvato con determinazione dirigenziale dell’Autorità di gestione del PSR Puglia n. 264 del 27.11.2017, nella nota della Regione Puglia – Autorità di Gestione PSR Puglia 2014/2020 prot. n. 9809 del 16.07.2019, nonché



nella nota della Regione Puglia – Dipartimento Agricoltura – Servizio Territoriale Lecce prot. n. 67827 del 25.09.2019.

A seguito della proposizione del gravame e nelle more della trattazione dell'istanza cautelare interinale, per la quale codesto On.le TAR aveva fissato la Camera di Consiglio del 22.01.2020, l'Amministrazione regionale con nota del 12.12.2019, inviata a mezzo PEC in pari data, comunicava alla Caroli Hotels Srl che, *“viste le motivazioni del ricorso al TAR da parte di codesta ditta, si comunica che lo scrivente ufficio sta provvedendo ad una nuova istruttoria della domanda in oggetto. Si evidenzia che, a seguito della conclusione delle attività istruttorie in corso, sarà emanato l'aggiornamento della DAG n. 253 del 6.08.2019 con una serie di riposizionamenti conseguenti alle attività istruttorie succitate”*.

Successivamente, con nota prot. 0001180 del 10.01.2020, inoltrata in pari data a mezzo PEC, l'Amministrazione regionale comunicava alla Caroli Hotels Srl gli esiti del riesame istruttorio condotto sul progetto proposto dalla stessa ricorrente ai benefici finanziari per cui è causa, dando atto che per effetto di tale riesame il punteggio ponderato complessivo attribuito alla Caroli Hotels Srl ammontava a 54,84, come tale leggermente superiore a quello precedentemente attribuito (50,81) ma comunque insufficiente a consentire alla ricorrente di accedere al novero dei soggetti concretamente finanziati.

Di poi con determinazione dell'Autorità di Gestione del PSR Puglia 2014/2020 del 31.01.2020, n. 38, pubblicata sul BURP n. 16 del 6.02.2020, avente ad oggetto: *“PSR Puglia 2014/2020. Sottomisura 8.5 Aiuti agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali. Rettifica alla D.A.G. n. 24 del 21.01.2020 di aggiornamento e scorrimento della graduatoria con ammissione di ulteriori domande all'istruttoria tecnico-amministrativa”*, la Regione Puglia, all'esito di un riesame dell'istruttoria già compiuta sul progetto presentato dalla ricorrente, attribuiva al progetto proposto dalla Caroli Hotels Srl, nell'ambito della graduatoria di merito, la posizione n. 351, con un punteggio complessivo di 50,81 – come tale inferiore non solo a quello cui avrebbe avuto diritto all'esito di una istruttoria scevra dai vizi che si andranno a censurare con il presente atto, ma persino inferiore al punteggio comunicato con la nota del 10.01.2020 (54,84) – in ogni caso insufficiente a consentire alla ricorrente di essere ammessa al novero dei soggetti concretamente ammessi alle erogazioni, considerato che per effetto dello scorrimento operato con la medesima determina l'Amministrazione regionale ha individuato il progetto collocato al n. 91 della graduatoria di merito con punti 70,83.

Anche quest'ultima determinazione amministrativa veniva impugnata dalla odierna ricorrente innanzi a codesto On.le Tribunale che, previa trattazione dell'istanza cautelare alla Camera di Consiglio dell'1.07.2020, con ordinanza n. 395/2020, pubblicata il 2.07.2020, accoglieva la richiesta tutela interinale sul presupposto che appariva *«fondata la censura di difetto di istruttoria e di dover, pertanto, disporre il riesame del provvedimento impugnato alla luce dei motivi di ricorso, anche al fine di scongiurare il periculum dedotto dal ricorrente in termini di possibile esaurimento delle risorse finanziarie»*.

Con la medesima ordinanza veniva altresì fissata l'udienza pubblica di trattazione del ricorso nel merito per la data del 14.01.2021.

Successivamente, con la nota di riesame istruttorio prot. n. 0015605 del 16.11.2020, comunicata a mezzo PEC in pari data, la Regione Puglia – Autorità di gestione del PSR Puglia 2014/2020 – comunicava gli esiti del riesame istruttorio compiuto sulla domanda di sostegno presentata dalla Caroli Hotels Srl, esiti che si risolvevano e si risolvono nella conferma del punteggio già attribuito con la Determinazione dell'Autorità di Gestione del PSR Puglia 2014/2020 del 31.01.2020, n. 38.

\* \* \*

La nota impugnata è illegittima e perciò meritevole di annullamento in considerazione dei seguenti motivi di

## DIRITTO

### *In limine*

Con istanza depositata in data 4.01.2021 la Caroli Hotels Srl, considerato che l'udienza pubblica del 14.01.2021 era già stata fissata con l'ordinanza n. 395/2020 di accoglimento dell'istanza cautelare e che il termine per procedere all'impugnativa della nota di riesame istruttorio da ultimo adottata e comunicata in data 16.11.2020 scadeva a valle della già fissata udienza pubblica, ha chiesto il rinvio dell'udienza medesima al fine di poter procedere all'impugnativa del nuovo provvedimento adottato disponendo della pienezza del termine di legge e nella prospettiva di garantire una cognizione piena della vicenda tanto all'On.le Tribunale adito, quanto a controparte.

**I – ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DELL'AVVISO PUBBLICO E DELL'AUTOVINCOLO.**

## **VIOLAZIONE E/O FALSAAPPLICAZIONE DELLA L.R. 40/2012. INGIUSTIZIA MANIFESTA.**

1. Con la nota di riesame istruttorio odiernamente impugnata, l'Amministrazione, dopo avere dato conto delle operazioni compiute ai fini delle verifiche istruttorie di ammissibilità delle domande di sostegno per come riguardate sotto i vari profili considerati dall'avviso pubblico (localizzazione degli interventi, interventi relativi alle azioni 1, 2 e 3), si è soffermata sul tema dei punteggi attribuibili, sulla base delle previsioni dell'avviso pubblico, agli ambiti territoriali di riferimento, procedendo a individuare le superfici concretamente coinvolte nella domanda di sostegno e ad applicare i punteggi previsti dall'avviso pubblico.

In concreto, sulla base di una superficie complessivamente estesa per mq 58.599 ed articolata in quattro particelle catastali (Foglio 32, P.IIa 37, mq 37.764; Foglio 32, P.IIa 105, mq 12.642; Foglio 32, P.IIa 313, mq 929; Foglio 32, P.IIa 354, mq 7.264), dopo accertato che *“tutte le superfici ricadono nelle Zone della Rete Natura 2000/Aree protette e pertanto si procede all'attribuzione di 30 punti”*, e che *“tutte le superfici ricadono nelle Aree di interesse paesaggistico e pertanto si procede all'attribuzione di 7 punti”*, ha affermato che *“solo le superfici delle particelle 313 e 354 (929 mq + 7.264 mq = 8.193 mq) possiedono il requisito di iscrizione ai boschi didattici per un'incidenza del 14% ( $8193/58.599 = 145$ ) rispetto all'intera superficie di progetto, pertanto si procede all'applicazione ponderata dei 22 punti, ossia  $22 \times 14\% = 3,08$ ”*.

A giustificazione e motivazione di tale ponderazione, la nota istruttoria regionale ha richiamato il paragrafo 159 dell'avviso pubblico, secondo il quale *“nel caso di interventi ricadenti in più aree a differente priorità (di cui al macrocriterio di valutazione A), il calcolo del punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area”*.

Ciò di cui la Caroli Hotels Srl intende dolersi in via principale con il presente gravame è la circostanza che anche la rinnovata istruttoria condotta sul proprio progetto risulti essere stata erronea nelle conclusioni, nella misura in cui dalla medesima emerge l'erronea attribuzione del punteggio previsto dall'avviso pubblico per il possesso dell'iscrizione nel registro o albo regionale dei Boschi didattici di cui alla L.R. n. 40/2012, erronea attribuzione che era stata già espressamente censurata nei confronti degli atti impugnati con il ricorso principale, nonché nei successivi motivi aggiunti proposti avverso la determina regionale n. 38/2020.

Anche in occasione del riesame istruttorio condotto in ottemperanza all'ordinanza cautelare n. 395/2020, l'Amministrazione regionale ha reiterato il proprio errato intendimento di procedere all'attribuzione del punteggio previsto dall'avviso pubblico con riferimento al possesso dell'iscrizione nell'albo regionale dei Boschi Didattici ex L.R. n. 40/2012 (22 punti), non già procedendo all'attribuzione o meno del medesimo in blocco e sulla base del possesso della suddetta iscrizione, ma bensì riparametrando quel punteggio sulla base dell'estensione effettiva dei terreni censiti come Bosco Didattico.

Così facendo, tuttavia, l'Amministrazione è nuovamente incorsa nel vizio, già censurato in occasione della proposizione del ricorso principale, posto in essere in violazione tanto dell'avviso pubblico, quanto della normativa che presiede all'attribuzione del riconoscimento della suddetta qualità.

2. Come evidenziato in narrativa, nell'ambito del macrocriterio di valutazione relativo agli ambiti territoriali coinvolti nei progetti presentati all'Amministrazione regionale, l'avviso pubblico attribuiva 22 punti con riferimento ai progetti che avessero utilizzato aree censite come Bosco didattico ai sensi e per gli effetti della L. R. n. 40/2012.

Lo stesso avviso pubblico, tuttavia, prevedendo altri punteggi con riferimento a interventi ricadenti in altre tipologie di aree – ad esempio: Zone della rete natura 2000, Aree protette (L. n. 394/91): 30 punti – da un lato prevedeva che *“nel caso di interventi ricadenti su più aree a differente priorità (di cui al macrocriterio di valutazione A), il calcolo del punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area”*, mentre, dall'altro lato, con riferimento all'ipotesi del possesso dell'iscrizione nell'albo o registro regionale dei Boschi didattici ex L.R. n. 40/2012, lo stesso avviso prevedeva che l'attribuzione dei 22 punti non sarebbe stata condizionata da valutazioni o indagini di tipo quantitativo sull'estensione o sul numero delle medesime, essendo correlata al possesso di aree riconosciute come Bosco didattico: la norma del bando, infatti, sanciva 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”*.

Dalla clausola dell'avviso pubblico in esame si evince, dunque, come i 22 punti in questione costituissero un punteggio attribuibile non già in proporzione all'effettiva estensione delle aree censite e riconosciute come Bosco didattico, bensì esclusivamente in correlazione al possesso della suddetta qualità ed anzi, a ben vedere, **neanche al riconoscimento positivo**

**della qualità bensì alla presentazione dell'istanza di riconoscimento in data anteriore alla presentazione della domanda di benefici.**

Proprio in considerazione di tali circostanze, è evidente che, non essendo l'attribuzione dei 22 punti condizionata neanche al riconoscimento della qualità di Bosco didattico, bensì solo alla presentazione della relativa istanza, l'attribuzione del medesimo punteggio prescindesse da alcuna riparametrazione del medesimo sulla base dell'effettiva estensione delle stesse, essendo correlato esclusivamente al possesso della relativa iscrizione ovvero alla presentazione dell'istanza tesa ad ottenere l'iscrizione medesima – **e in quest'ultimo caso è evidente l'impossibilità di procedere ad alcuna riponderazione dei 22 punti sulla base della superficie di riferimento** – il tutto in una prospettiva evidentemente premiale in favore di chi si fosse attivato per ottenere quel riconoscimento.

Tale conclusione, del resto, trova supporto e conferma nell'esame della stessa normativa che disciplina il riconoscimento di un'area come Bosco didattico – la 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).

Da qui la conseguenza che l'Amministrazione regionale, pretendendo di riparametrare i 22 punti previsti dall'avviso pubblico sulla base dell'effettiva estensione delle aree riconosciute come Bosco didattico ex L.R. n. 40/2012 rispetto alla superficie complessiva fatta oggetto della domanda di sostegno, ha violato non solo l'avviso pubblico – che, come già visto, addirittura non richiedeva ai fini dell'attribuzione dei 22 punti neanche il già conseguito riconoscimento della qualità di Bosco didattico, ma solo la presentazione dell'istanza tesa a quel riconoscimento in data anteriore alla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura – ma anche la normativa che presiede all'iscrizione all'albo dei Boschi didattici regionali, normativa che, come già visto innanzi, è tesa al riconoscimento non già di singole

aree di terreno, ma di una infrastruttura complessa, trattandosi di un riconoscimento che, anche in considerazione del valore attribuitogli dalla normativa regionale, è stato premiato dall'avviso pubblico in esame con l'attribuzione di 22 punti in blocco senza possibilità alcuna di riparametrazione sulla base dell'estensione.

3. D'altro canto, l'ambito territoriale censito come "*Bosco didattico*" ai sensi della L.R. n. 40/2012 costituisce un criterio di attribuzione del punteggio *ictu oculi* qualitativo, ossia espressamente indirizzato a favorire, premiandoli, interventi aventi ad oggetto aree censite quali "*boschi didattici*" in considerazione del preminente valore ambientale e sociale attribuito ai suddetti ambiti dalla normativa regionale già citata che, all'art. 1, persegue dichiaratamente gli obiettivi della conoscenza del comparto forestale, dell'attività di divulgazione forestale e ambientale, nonché la diffusione della cultura della tutela e conservazione del patrimonio boschivo, oltre alla valorizzazione delle figure agro-forestali operanti sul territorio, anche in termini di incentivo a forme di reddito complementare alla produzione forestale.

Nella medesima prospettiva, peraltro, si osserva che, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della citata legge regionale, *«le "attività" nel bosco didattico sono riconducibili alla ricerca scientifica, alla didattica, alla formazione selviculturale, allo studio etnografico, storico e culturale, tutte legate al bosco e finalizzate alla valorizzazione delle specifiche vocazioni dell'area designata»*, ossia costituiscono uno strumento di perseguimento di interessi che trascendono la sfera della proprietà e si iscrivono in un più ampio quadro di tutela e valorizzazione di cui l'avviso pubblico ha certamente tenuto conto.

Significativa, del resto, del rilievo così attribuito dall'avviso pubblico al regime di tutela previsto dalla L.R. n. 40/2012 appare, altresì, l'evidenza e la collocazione attribuite dal medesimo avviso al criterio di valutazione in esame, considerato che, a differenza degli altri criteri di carattere qualitativo (legati cioè alla particolare qualificazione delle aree interessate), lo stesso avviso, lungi dal limitarsi alla mera enunciazione del medesimo criterio nella tabella di riferimento contenente l'elencazione dei diversi regimi di tutela e dei relativi punteggi, lo ha fatto oggetto di una specifica clausola (*«l'attribuzione dei 22 punti 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»*), che non solo ha escluso qualsivoglia riponderazione o riparametrazione del relativo

punteggio, ma ne ha addirittura previsto l'attribuzione sulla base della semplice istanza di riconoscimento.

Laddove l'Amministrazione avesse operato in tal modo, l'attribuzione in blocco dei 22 punti in questione al progetto proposto dalla Caroli Hotels – che coinvolge aree già in possesso del riconoscimento della qualità di Bosco didattico ex L.R. n. 40/2012 – avrebbe consentito alla medesima ricorrente di conseguire un punteggio che le avrebbe certamente consentito di collocarsi in posizione utile ai fini della percezione dei benefici di cui si tratta.

4. Fermo e non contestabile quanto sin qui allegato, si osserva che, in ogni caso, la ricostruzione interpretativa che è stata fornita dall'Amministrazione della clausola di cui all'avviso pubblico secondo cui *“nel caso di interventi ricadenti in più aree a differente priorità (di cui al macrocriterio di valutazione A), il calcolo del punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area”* appare comunque non condivisibile.

Ciò a dire che, quand'anche si volesse ritenere che la clausola in esame sarebbe idonea a legittimare anche la riparametrazione del punteggio previsto dall'avviso pubblico con riferimento al possesso della qualità di “Bosco didattico” in capo a talune delle particelle comprese nella superficie oggetto di intervento – ma così non è per tutto quanto già argomentato e dedotto – in ogni caso la portata attribuita dall'Amministrazione alla previsione del bando sarebbe erronea e fuorviante nella misura in cui assume, quale termine di confronto utile ai fini del ricalcolo del punteggio previsto per il regime di tutela di cui alla L.R. n. 40/2012, la superficie complessiva di intervento.

Ed infatti, in disparte la circostanza che il computo delle particelle censite come “Bosco didattico”, effettuato dalla nota di riesame istruttorio odiernamente impugnata, appare erroneo – stante la circostanza che l'Amministrazione regionale non ha considerato, a questi fini, la particella n. 368 del medesimo foglio di mappa 32, particella che è espressamente menzionata nella determina regionale n. 532 del 18.12.2018, avente ad oggetto il “Riconoscimento ed iscrizione nell'Albo regionale dei Boschi didattici della Regione Puglia del bosco della ditta Caroli Hotels Srl”, già depositata in atti, come reso evidente dalla lettera della citata clausola del disciplinare, alla suddetta riparametrazione di cui si discute si potrebbe procedere solo laddove su di una medesima particella catastale coesistessero due differenti regimi di tutela diversamente estesi, come reso evidente dall'espressione secondo cui *“il calcolo del*

*punteggio spettante verrà effettuato in maniera proporzionale all'estensione dell'intervento ricadente in ciascuna area*".

Di contro, la riparametrazione del punteggio previsto per il possesso della qualità di “Bosco didattico” sulla base del raffronto delle particelle in possesso di tale riconoscimento con il totale della superficie complessiva di tutto il progetto di intervento appare il frutto dell'estemporanea applicazione di una regola non prevista dall'avviso pubblico, presumibilmente finalizzata a *contenere* l'applicazione del suddetto criterio qualitativo che, in ragione del fatto che allo stesso è possibile accedere solo all'esito di un riconoscimento discrezionale da parte della stessa Amministrazione regionale, è logico presumere non essere molto diffuso fra i partecipanti alla selezione.

## **II – ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA PRESUPPOSIZIONE IN FATTO E IN DIRITTO SOTTO ALTRO PROFILO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 104, COMMA 2, LETT. C), DELLE NTA AL PPTR REGIONE PUGLIA.**

**1.** La Caroli Hotels Srl si duole altresì della circostanza, confermata in sede di riesame istruttorio dalla nota odiernamente impugnata, che siano state eliminate talune voci di spesa perché asseritamente riguardanti interventi in area umida regionale.

Una delle ragioni, infatti, 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 precedente, previsti in particelle catastali riconducibili ad Area Umida.

La Caroli Hotels Srl ha sottolineato, nelle proprie osservazioni procedurali, 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 ripermetrazione del PPTR, nel senso dell'espunzione delle aree in questione dall'Area Umida propriamente detta, fosse stata parzialmente accolta dalla Regione Puglia.

L'Amministrazione regionale, 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.

2. 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 ripermimetrazione 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”*.

3. 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.

### **III – ILLEGITTIMITÀ DERIVATA**

In disparte i suesposti vizi che inficiano in via diretta i provvedimenti impugnati, questi ultimi sono illegittimi, altresì, in considerazione dell’illegittimità che inficia i provvedimenti impugnati con il ricorso principale, le censure avverso i quali si ripropongono pedissequamente qui di seguito onde conseguirne l’accoglimento.

**ECCESSO DI POTERE PER MOTIVAZIONE CARENTE O INSUFFICIENTE E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA. ECCESSO 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 precedente, previsti in particelle catastali riconducibili ad Area Umida.

La Caroli Hotels Srl ha sottolineato, nelle proprie osservazioni procedurali, 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 precedente, 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 ripermimetrazione 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 precedente 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 risolve 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).

\* \* \*

**P.Q.M.**

### **SI CONCLUDE**

Affinché codesto On.le TAR, disattesa ogni contraria istanza, voglia, in accoglimento del presente gravame, annullare i provvedimenti con esso impugnati, con ogni effetto e conseguenza di legge.

Con vittoria di spese e competenze di lite.

In ordine al contributo unificato si dichiara che lo stesso sarà corrisposto nella misura predeterminata dal Legislatore.

Bari, 11 gennaio 2021

Prof. Avv. Ernesto STICCHI DAMIANI