



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA**

**in sede giurisdizionale**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 284 del 2014, proposto da  
Consorzio Sol.Co - Rete di Imprese Sociali Siciliane Società Cooperativa Sociale Onlus, in  
persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmelo Giurdanella, con  
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rosaria Zammataro in Palermo, via Pacini, 5;

***contro***

Assessorato Attività Produttive della Regione Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro  
tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria in  
Palermo, via De Gasperi, 81;

Regione Siciliana, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

Consorzio della Pietra Lavica dell'Etna, Consorzio Siciliano Valorizzazione del Pescato-Distretto  
Produttivo della Pesca, Consorzio Ecodomus-Edilizia Sostenibile, Risparmio Energetico e  
Tecnologie Alimentate da Fonti Rinnovabili, Intesa s.c.a.r.l., P.M.F. s.r.l., Consorzio Regionale dei  
Lapidei di Pregio, Easy Integrazione di Sistemi s.r.l., Consorzio Mediterraneo per l'Alta  
Tecnologia, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n.  
01629/2013, resa tra le parti, concernente selezione di progetti di piani di sviluppo filiera ed esito  
negativo dell'istruttoria relativa al progetto del Consorzio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Assessorato Attività Produttive della Regione Sicilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2018 il Cons. Silvia La Guardia e uditi per le parti gli avvocati Carmelo Giurdanella, l'avv. dello Stato Pierfrancesco La Spina;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

I. Il Consorzio appellante ha partecipato alla selezione di progetti, definiti "*Piani di sviluppo di filiera*", di cui al PO FESR Sicilia 2007-2013, obiettivo 5.1.1., a sua volta suddiviso in relazione alle linee di intervento 5.1.1.1., 5.1.1.2, e 5.1.1.3., concernenti, rispettivamente:

- azioni di realizzazione di servizi comuni (promozione, marketing, logistica, servizi informativi, certificazione ambientale e di origine dei prodotti, rapporti con la P.A., etc.);
- azioni innovative a sostegno delle imprese appartenenti a filiere produttive o a gruppi di imprese;
- interventi integrati di eco-innovazione dei processi produttivi (risparmio energetico ed idrico, riduzione delle emissioni atmosferiche, riduzione della produzione di rifiuti), organizzativi e logistici.

Il medesimo ha presentato un progetto per la realizzazione di servizi informatici e telematici finalizzati alla costruzione di una piattaforma informatica per la gestione di processi operativi, al potenziamento per il consolidamento delle aree legate ai servizi alla persona (minori, anziani, disabili, immigrati), allo sviluppo di nuove aree legate all'applicazione della riforma sanitaria in Sicilia, all'affiancamento al management aziendale (su aree quali: consulenza direzionale, gestione finanziaria, gestione risorse umane, risparmio energetico).

L'istruttoria, dopo assegnazione del numero di progetto, trasmissione della documentazione, riscontro a richieste di integrazioni documentali, tra cui quella concernente la piena disponibilità e regolarità dell'immobile in cui realizzare il programma, aveva esito negativo, comunicato con atto dell'Assessorato regionale alle attività produttive del 9.2.2012, perché "*La domanda di agevolazione risulta presentata dal Consorzio Solco, il cui codice Ateco non rientra tra quelli previsti dalla direttiva approvata con D.D.G. n.2995 del 12.11.2009, registrato alla Corte dei Corti il 17.11.2009 al reg. n.1 foglio 330 e pubblicato nella G.U.R.S. n.60 del 24.12.2009*".

Con DDG n. 451 del 10.2.2012 l'Amministrazione ha approvato la graduatoria dei Piani di Sviluppo di Filiera ammessi alle agevolazioni, nel quale risultavano indicate le domande non ammesse.

II. Con il ricorso di primo grado, il Consorzio ha impugnato sia la nota pec del 9.2.12 relativa all'esito negativo dell'istruttoria, sia il DDG n. 451 del 10.2.12, lamentando:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 6 del bando ed eccesso di potere sotto vari profili, sulla base di seguenti assunti:

a) che fra le cc.dd. condizioni di ammissibilità prescritte dalla menzionata disposizione del bando non figurano il possesso di un determinato codice ATECO, né l'appartenenza ad un determinato

settore di attività indicato da una lettera della nomenclatura ATECO, sicché nessun codice ATECO poteva essere richiesto quale requisito di ammissibilità;

b) che prima di escludere l'interessata, l'Amministrazione avrebbe dovuto chiederle chiarimenti ed invitarla ad indicare il codice ATECO;

c) che comunque eventuali esclusioni avrebbero dovuto intervenire nella prevista fase di ammissione e non certo dopo aver dato esito positivo all'istruttoria e aver fatto acquistare l'immobile, per Euro 740.000,00;

2) violazione e falsa applicazione dell'art.13 del bando ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria, illogicità ed erronea valutazione dei fatti, deducendo che la verifica in ordine alla sussistenza ed adeguatezza del codice ATECO doveva avvenire nella prima fase dell'istruttoria e, una volta esperito il controllo sull'ammissibilità della domanda e trasmessa la documentazione al Nucleo di Valutazione per l'esame di merito del progetto, il potere di verificare i codici ATECO doveva considerarsi ormai definitivamente consumato.

III. Con la sentenza gravata, il Tar ha respinto il ricorso.

In particolare, quanto al primo motivo, richiamato l'esito del doppio grado cautelare, ha ritenuto, in sintesi, che:

- la corretta indicazione dei codici di identificazione costituiva un onere di comunicazione che non poteva essere altrimenti assolto;

- il Consorzio, avendo proposto un progetto da intendersi (per esclusione di altre previste ipotesi) relativo all'implementazione di uno '*specifico settore*', definito dall'art. 2 del bando come "*il gruppo di imprese il cui indice di specializzazione, in funzione dei loro codici ATECO, definisce la filiera produttiva nel settore ...*" avrebbe, in conformità a tale articolo, dovuto indicare i codici ATECO di ciascuno consorziato;

- che tale indicazione era funzionale a consentire al Nucleo di Valutazione di verificare la conformità degli obiettivi istituzionalmente perseguiti dai vari soggetti consorziati e dall'intero Consorzio con quelli individuati nella proposta progettuale;

- nella specie, dunque, non si era trattato di una esclusione del consorzio dalla procedura, ma di una vera e propria non ammissione della sua domanda che, in mancanza di diversa disposizione, poteva intervenire in qualunque fase dell'*iter* preparatorio del procedimento finale, senza che si richiedesse alcun soccorso istruttorio, non esperibile ove manchi del tutto quanto richiesto.

Il secondo mezzo di gravame è stato ritenuto inammissibile perché meramente reiterativo di parte della critica già svolta col primo e comunque infondato con rinvio alla già affermata esclusione della consumazione del potere di verificare i codici ATECO con l'esaurimento delle fasi preliminari del procedimento.

IV. Il Consorzio ha proposto appello ritenendo errata la sentenza perché non realmente aderente alla fattispecie, ossia all'effettiva ragione di esclusione enunciata nel provvedimento ed al bando per la selezione di cui si discute, riproponendo tesi e domande esposte in primo grado e chiedendo

l'ammissione alle agevolazioni, con inserimento in graduatoria, o, in subordine, il risarcimento del danno. Gli argomenti esposti possono essere sintetizzati nelle obiezioni che:

- il Consorzio aveva proposto un progetto volto allo sviluppo della filiera produttiva, e non allo sviluppo di un settore produttivo, e la sua domanda non era stata dichiarata inammissibile per la mancata indicazione dei codici ATECO delle consorziate ma perché lo specifico codice ATECO, che il Consorzio non aveva mancato di indicare nella domanda di finanziamento, n. 88.99.00 (Altre attività di assistenza sociale non residenziale nca), non rientrava "tra quelli previsti dalla direttiva approvata con D.D.G. n.2995 del 12.11.2009, registrato alla Corte dei Conti il 17.11.2009 al reg. n.1 foglio 330 e pubblicato nella G.U.R.S. n.60 del 24.12.2009";

- l'indicazione di tutti i codici ATECO delle imprese del piano di filiera non era richiesto, tanto meno a pena di inammissibilità; non a caso il modello predisposto dall'Assessorato, nelle tabelle della Sezione B della domanda (Composizione e costituzione delle imprese partecipanti e del partenariato del Piano di Sviluppo di Filiera) contenevano unicamente i seguenti campi, tutti regolarmente compilati: Impresa, Partita IVA, Codice Fiscale, Sede Operativa, Sede legale, Numero REA, Legale Rappresentante, Dimensione impresa, Sintesi delle azioni proposte;

- nella domanda di finanziamento, il Consorzio appellante e capofila aveva indicato il codice ATECO 88.99.00, e lo aveva fatto scegliendo, per la specificità delle attività svolte, uno dei vari codici indicati nel proprio camerale, non risultando dal bando che il giusto codice ATECO sarebbe stato quello relativo alla Sezione O della desueta classificazione ATECO del 2002, cui si riporta il provvedimento impugnato richiamando il DDG n. 2995, che il bando però si limitava a citare solo tra le decine di riferimenti normativi; se tanto fosse stato specificato dalla *lex specialis*, il Consorzio non avrebbe avuto alcuna difficoltà ad indicare il proprio codice ATECO 2007 96.09.0 ("altre attività di servizi per la persona non classificate altrove") che, secondo la Tavola di raccordo, viene identificato con il Codice ATECO 2002 93.05.0, categoria O; quel che conta è che tra i settori di attività indicati dal DDG citato risulti quello dei servizi sociali, nel quale il Consorzio opera e per cui ha inoltrato la domanda di finanziamento del progetto;

- il bando costituisce la *lex specialis* della procedura e vincola l'amministrazione, che è tenuta, anche in applicazione del principio di parità tra i partecipanti, a darvi applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in particolare quando in concreto esso non richiede uno specifico codice ATECO, e l'esclusione da una procedura pubblica per motivi formali è limitata ai casi tassativi previsti dalla disciplina della procedura; se non paga della documentazione fornita secondo modulistica, l'amministrazione avrebbe dovuto chiedere chiarimenti o integrazioni per ottenere le informazioni occorrenti (del resto agevolmente acquisibili dalla stessa amministrazione mediante una semplice visura camerale), ed erronea sarebbe l'esclusione, da parte del primo giudice, dell'esperibilità di soccorso istruttorio, non ricorrendo un caso di totale omissione documentale;

- in ogni caso, l'eventuale valutazione di inammissibilità della domanda per ragioni strettamente formali era riservata ad una fase del procedimento precedente all'intervento del Nucleo di

Valutazione, deputato all'accertamento dei requisiti tecnici; si ignorerebbe, altrimenti, l'affidamento ingenerato nel richiedente, che per ben 8 mesi aveva realizzato investimenti ed altre attività in considerazione del provvedimento di ammissione del 7 luglio 2011.

Resiste l'amministrazione regionale, che, in memoria, sostiene la legittimità dell'esclusione e la correttezza della sentenza di primo grado, sottolineando come la corretta indicazione nella domanda dei codici di identificazione costituisca un onere di comunicazione non assolto e non altrimenti assolvibile.

Anche l'appellante ha dimesso memoria e replica.

V. Il Collegio ritiene l'appello fondato, nei sensi che seguono.

L'impugnata nota 9.2.2012 esplicita che la domanda del Consorzio Sol.Co. è stata ritenuta non ammissibile perché il relativo ("il cui") codice ATECO, indicato nella domanda stessa, non rientrava tra quelli contemplati nella direttiva approvata con DDG n. 2995 del 12.11.2009.

Pertanto, ferma restando la necessità del possesso del requisito sostanziale, occorre interrogarsi circa la sussistenza, nella specie, di un onere dichiarativo consistente nell'indicazione di codice ATECO del proponente della domanda come da DDG citato.

Se, infatti, va condiviso, in via generale, il rilievo, che costituisce il punto di avvio dell'argomentazione del Tar, che un onere di comunicazione, ove previsto, non possa essere assolto altrimenti che con la presentazione (e, quindi, nei termini per essa previsti) della domanda di partecipazione alla selezione, vanno però considerate le caratteristiche della singola fattispecie. E' facoltà dell'amministrazione regolare gli oneri dichiarativi, ma, in ossequio ai principi di certezza e *par condicio* tra i partecipanti, occorre che ciò sia fatto in termini chiari e specifici. Conseguentemente, l'esclusione di un partecipante può considerarsi doverosa solo quando le prescrizioni formali inosservate sono indicate nel bando in modo chiaro e non se imprecise o equivoche.

La particolarità della fattispecie è costituita da un bando così congegnato:

- l'art. 1 "*Oggetto e finalità*" richiama il PO FERS 2007/2013 "*approvato dalla Commissione Europea con decreto C (2007) 4249 del 7.9.07*", per l'obiettivo 5.1.1., puntualizzando le relative linee di intervento considerate;
- l'art. 2 "*Riferimenti normativi e definizioni*" indica, nella prima parte, che il bando è "*adottato dalla Regione Sicilia in coerenza e attuazione dei seguenti atti normativi e deliberativi*", con una elencazione di atti a partire dal 2006 che comprende anche il decreto n. 2995 del 12.11.2009; nella seconda parte, reca le definizioni relative a Distretti Produttivi, Patto Distrettuale, idea di filiera, filiera, settori specifici;
- dopo altri articoli, quello dedicato alle "*Condizioni di ammissibilità*" non fa alcuna menzione di codici ATECO, né si riporta specificamente alla direttiva.

Orbene, le indicazioni dell'art. 2, valorizzato dal Tar, si limitano, secondo questo Collegio, quanto alla prima parte, a delineare un alquanto ampio quadro normativo in cui il bando si inserisce, e, quanto, alla seconda parte, a chiarire i concetti condensati nelle formule utilizzate, come del resto

denotato dalla rubrica, senza che né l'una, né l'altra parte attengano esplicitamente al profilo formale/dichiarativo della partecipazione sollecitata dal bando, potendosene semmai ricavare requisiti di natura sostanziale per le diverse tipologie considerate.

Poiché il bando costituisce la *lex specialis* della selezione e l'eterointegrazione è possibile solo in relazione a norme di legge di carattere imperativo, deve concludersi che nel presente caso non vi era un onere dichiarativo, nel tenore ricavabile dalla nota 9.2.2012, tale da precludere successive forme di interlocuzione con l'amministrazione.

Questa pertanto, in caso di indicazione di un codice ATECO diverso da quelli contemplati dal predetto decreto (di per sé implicanti l'appartenenza ai settori cui il finanziamento era destinato), avrebbe dovuto richiedere di fornire documentazione della sussistenza dei requisiti sostanziali occorrenti.

Va soggiunto che la possibilità di rilevare la non conformità del codice ATECO, con la conseguenza testé indicata, non era circoscritta – e in ciò si concorda col Tar – alla sola fase preliminare della procedura.

L'esclusione del Consorzio è, dunque, illegittima e, di riflesso, *in parte qua*, il decreto n. 451 del 2012 di approvazione della graduatoria e dell'elenco delle imprese ammesse e non ammesse.

In accoglimento dell'appello e riforma della sentenza di primo grado ne va, dunque, disposto l'annullamento, con la precisazione che l'effetto conformativo scaturente dalla decisione è unicamente quello che l'amministrazione dovrà riattivare il procedimento nei confronti dell'appellante a partire dal punto dell'interruzione, per l'annullamento del primo dei due atti impugnati, chiedendo al Consorzio Sol.Co di documentare il possesso, all'epoca, degli appropriati codici ATECO ai fini del controllo dell'esistenza di tutti i presupposti sostanziali occorrenti per la concessione del beneficio e che solo all'eventuale esito positivo del riesame della domanda potrebbe conseguire il risultato finale auspicato da parte appellante.

Si ravvisano, per il carattere interpretativo della controversia, i presupposti per disporre la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza gravata, accoglie nei sensi di cui in motivazione il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente

Silvia La Guardia, Consigliere, Estensore

Nicola Gaviano, Consigliere

Giuseppe Verde, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Silvia La Guardia**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Deodato**

**IL SEGRETARIO**