

**ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G. – ROMA**

**Ricorso in appello**

**per** la **Società Agricola “KIWI SUD S.r.l.”** (P.I. 02300750656), in persona del legale rappresentante, **Sig. Giovanni Battista MELLONE**, rappresentata e difesa - giusta procura in calce - dall'**Avv. Marcello FORTUNATO** (C.F. FRTMCL68P14H703J) con il quale elegge domicilio digitale al seguente indirizzo *pec*: [avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it](mailto:avvmarcellofortunato@pec.ordineforense.salerno.it));

**avverso e per la riforma – previa sospensione**

della sentenza resa dal T.A.R. Campania – Salerno, Sez. I – n. 1865 del 07.12.2020, con la quale è stato respinto il ricorso ed i successivi motivi aggiunti (R.G. n. 1651/2019) proposti contro la Regione Campania

**avverso e per l’annullamento**

**- in virtù del ricorso introduttivo:**

**a** - della Circolare esplicativa - prot. n. 289436/2019 con la quale sono state illegittimamente apportate modifiche al bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. del P.S.R. Campania 2014/2020;

**b** – del D.R.D. n. 128 dell’11.05.2018 con il quale la Regione Campania ha differito il termine ultimo per la proposizione delle domande lasciando invariata la dotazione finanziaria disponibile;

**c** - del D.R.D. n. 91 del 28.03.2018, con il quale è stata disposta un’ulteriore illegittima proroga;

**d** - del D.R.D. n. 14 del 12.01.2018, con il quale è stata disposta un’ulteriore illegittima proroga;

**e** - ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 136 del 02.08.2019 avente ad oggetto *“Approvazione della graduatoria provvisoria regionale per la Tipologia 4.1.1:“Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole” del PSR Campania 2014/2020 -Periodo 09/08/2017 - 03/05/2018”*;

**- in virtù dei primi motivi aggiunti:**

**f** – del D.D.R. n. 79 del 09.04.2020 recante “*Programma di Sviluppo Rurale Campania 2014-2020. Misure non connesse alla superficie e o animali. Tipologia di intervento 4.1.1 - bando adottato con DRD n. 52 del 09/08/2017 e ss.mm.ii - pubblicato nel BURC n. 63 del 14.08.2017. Definizione punteggio soglia, nulla osta al finanziamento ed approvazione dell’elenco delle istanze immediatamente finanziabili*”;

**g** - ove e per quanto occorra, della nota prot. n. 0170401 del 23.03.2020, con la quale l’Autorità di Gestione ha individuato ulteriori disposizioni per la definizione del punteggio soglia ed il rilascio dei provvedimenti di Concessione, presupposta al D.D.R. sub a) ma non conosciuta;

**h** - ove e per quanto occorra, del D.D.R. n. 189 del 07.11.2019 recante Disposizioni Generali del P.S.R. nella parte in cui è prevista la procedura di finanziamento delle domande di sostegno che hanno un punteggio superiore al punteggio soglia stabilito preliminarmente dall’Autorità di Gestione;

**i** - del D.R.D. n. 39 del 17.02.2020 recante “*PSR Campania 2014-2020 - Misura 4 Tipologia di Intervento 4.1.1 - Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole. Rettifica della Graduatoria provvisoria regionale approvata con DRD n. 136 del 2 agosto 2019*” nell’ambito della quale la domanda della ricorrente, a seguito di revisione, risulta rettificata *in peius* e, in ogni caso, ammissibile ma non finanziabile per esaurimento della dotazione finanziaria disponibile a causa delle illegittime proroghe e delle circolari meramente esplicative che, *in itinere*, hanno modificato i criteri selettivi definiti con il bando;

**l** - ove e per quanto occorra, della circolare prot. n. 0674530 del 08.11.2019, adottata successivamente alla pubblicazione del D.R.D. n. 136/2019;

**- in virtù dei secondi motivi aggiunti:**

**m** - del D.D.R. n. 138 del 15.07.2020 recante “*Programma di Sviluppo*

*Rurale Campania 2014-2020. Misure non connesse alla superficie e o animali. Tipologia di intervento 4.1.1 - bando adottato con DRD n. 52 del 09/08/2017 e ss.mm.ii - pubblicato nel BURC n. 63 del 14.08.2017. Approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva” nell’ambito della quale la domanda della ricorrente è ricompresa nell’Allegato “C” – “Domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando”;*

**n** - ove adottato, del provvedimento conclusivo reso all’esito della revisione;

**o** - ove e per quanto occorra, del provvedimento di cui alla nota prot. n. 0108980 del 19.02.2020, successivamente notificata, con la quale il Dirigente della U.O.D. 500714 – Servizio Territoriale Provinciale di Salerno ha comunicato ex art. 10 bis della L. n. 241/1990 gli esiti della revisione;

**p** - di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, connessi, collegati e consequenziali

**nonché per l’accertamento**

del diritto della ricorrente a vedersi inclusa nella graduatoria delle domande ammesse a finanziamento.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

**INDICE:**

**1** – OGGETTO DEL GIUDIZIO (PAG. 4);

**2** – PREMessa IN FATTO (PAGG. 5-7);

**3** – SUL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO DINANZI AL T.A.R. CAMPANIA – SALERNO (PAGG. 7-9);

**4** – SULLA SENTENZA APPELLATA (PAGG. 9-10);

**5** – MOTIVI SULL’ERRONEITÀ DELLA SENTENZA APPELLATA (PAGG. 10-22);

**6** – RIPROPOSIZIONE DEI MOTIVI ARTICOLATI AVVERSO L’ILLEGITTIMITÀ DELLE PROROGHE (PAGG. 23-31);

**7** - RIPROPOSIZIONE DEI MOTIVI ARTICOLATI AVVERSO L’ILLEGITTIMITÀ DELLE

**CIRCOLARI** (PAGG. 31-40);

**8** - RIPROPOSIZIONE DEI MOTIVI ARTICOLATI AVVERSO L'ILLEGITTIMA RIDUZIONE DEL **PUNTEGGIO** (PAGG. 40-43).

**9** – SULLA PROVA DI RESISTENZA (PAG. 43-44);

**10** – ISTANZA CAUTELARE (PAG. 44-45).

\*\*\*\*\*    \*\*\*\*\*    \*\*\*\*\*

### **I - OGGETTO DEL GIUDIZIO**

1.1 - La vicenda al centro del presente gravame ha ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti con i quali la Regione ha posto in essere un'inammissibile, quanto illegittima, disparità di trattamento rispetto a quei concorrenti – come l'odierna appellante – che per primi hanno depositato la domanda di ammissione ai benefici in oggetto e che si sono visti superare in graduatoria dagli *ultimi arrivati*.

E ciò, mediante:

- l'adozione da parte della P.A. di periodiche, quanto inammissibili, **proroghe** con le quali, a dotazione finanziaria invariata ed in assenza dei prescritti presupposti ovvero di effettive e giustificate ragioni, è stato illegittimamente differito il termine di partecipazione al bando;

- plurime **circolari** che, lungi dall'essere meramente esplicative, hanno – illegittimamente – modificato *in itinere* le norme di attuazione del bando; in tal modo permettendo a numerose aziende di acquisire solo successivamente requisiti prima non posseduti ovvero ottenere punteggi che prima non avrebbero giammai potuto conseguire.

1.2 – Detti provvedimenti sono sintomatici di un procedimento complessivamente viziato da illegittimità che si sono riverberate sulle aziende partecipanti – come l'odierna appellante – le cui domande sono risultate, di fatto, escluse ovvero ammissibili ma non finanziabili per esaurimento delle risorse disponibili.

A causa d detti provvedimenti, cioè, l'appellante si è vista superare in

graduatoria da soggetti beneficiari di un punteggio superiore per effetto dell'acquisizione successiva di requisiti ovvero le cui istanze sono state rese possibili dalla periodica riapertura dei termini.

E ciò, non può e non deve essere.

1.3 - In tali condizioni, a fronte di una sentenza – come meglio si vedrà in prosieguo, manifestamente erronea - si impone un immediato intervento di censura dell'operato posto in essere dalla Regione.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

## **II – PREMessa IN FATTO**

2.1 – Con D.R.D. n. 52 del 09.08.2017 (pubblicato sul B.U.R.C. n. 63 de 14.08.2018) la Regione Campania ha approvato il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. “*Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole*” del P.S.R. Campania 2014/2020.

In virtù di detto decreto:

- ha previsto una **dotazione finanziaria disponibile pari ad € 64.000.000;**
- ha fissato al **31.10.2017** il termine ultimo per la compilazione e deposito delle domande mediante il ricorso al portale informatizzato S.I.A.N.;
- ha stabilito in 100 punti il massimo attribuibile, ammettendo a finanziamento le domande con valutazione complessiva superiore o uguale a 40 punti.

2.2 – Con successivo **D.R.D. n. 244 del 20.10.2017**, la Regione ha disposto la proroga - **la prima** - del termine ultimo per il deposito delle domande di partecipazione al **24.01.2018**.

E ciò:

- per procedere a rettifiche/integrazioni del bando ovvero correggere evidenti errori;
- muovendo dall'impossibilità di concludere entro il predetto termine la

valutazione delle domande di riesame presentate dai concorrenti al precedente bando;

- al fine di permettere agli stessi, una volta chiusi i termini, ove necessario, di (ri)presentare la domanda e/o la documentazione aggiuntiva richiesta dal nuovo bando.

Trattasi di modifiche/integrazioni e contestuale proroga – in questo caso – ammissibili, in quanto riconducibili alla necessità di definire attività indefettibili preliminari.

2.3 – La società appellante, avendo interesse ad accedere a detti benefici ai fini della realizzazione di un importante piano di sviluppo aziendale, ha tempestivamente – e, dunque, entro il predetto termine del **24.01.2018** - depositato regolare domanda di partecipazione.

2.4 – Senonchè, successivamente, la Regione Campania ha adottato:

- **plurime e periodiche proroghe**, le quali hanno comportato un notevole ampliamento del numero dei concorrenti, pur rimanendo invariata la dotazione finanziaria disponibile;

- **plurime circolari** – definite esplicative – le quali, ben lungi dal chiarire aspetti già in essere, hanno – illegittimamente - modificato *in itinere* le norme di attuazione del bando.

2.5 - In particolare, con riferimento alle proroghe:

**a** - con **D.R.D. n. 14 del 12.01.2018**, la Regione Campania ha – **una seconda volta** - differito il termine ultimo per il deposito delle domande al **29.03.2018**; e ciò, ritenendo opportuno attendere la compilazione delle linee guida sulla determinazione delle spese tecniche e del prezzario dell'Informatore Agrario ai fini della determinazione dei costi massimi di riferimento per macchinari ed attrezzature agricole;

**b** - con successivo **D.R.D. n. 91 del 28.03.2018**, ha – **per la terza volta** – prorogato il termine ultimo al **03.05.2018**; questa volta adducendo una presunta necessità di risolvere problematiche connesse ai ritardi dei

Servizi Territoriali Provinciali;

**c** - con **D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018** ha differito – **una quarta volta** - il termine ultimo, fissandolo al **18.05.2018**.

E ciò, a suo dire, al fine di permettere il completamento delle domande iniziate e non concluse a causa di malfunzionamenti del sistema.

2.6 – Sotto altro profilo, mediante l'adozione di circolari, la Regione ha apportato modifiche e correzioni alle disposizioni già vigenti, introducendo nuove regole.

In particolare:

**a** - con la **circolare prot. n. 289436 del 09.05.2019**:

- è stata permessa l'acquisizione di ulteriori documenti digitali oltre quelli specificamente indicati e già allegati alle domande di sostegno;

- è stata sancita l'equipollenza tra allegati recanti "*firma autografa*" e quelli firmati digitalmente.

**b** - con le **circolari prot. n. 142555 del 04.03.2019 e n. 0674530 dell'08.11.2019** è stato permesso l'accesso a concorrenti che alla data della domanda di sostegno e per tutta la pendenza del procedimento non hanno conservato la regolarità contributiva; per l'effetto, consentendo la partecipazione a soggetti privi di uno dei requisiti di ammissibilità ex art. 1 – comma 533 della L. n. 266/2005.

2.7 - Detti provvedimenti, ampliando illegittimamente la *rosa* degli aventi diritto, hanno, di fatto, impedito all'odierna appellante di trovarsi in posizione utile ai richiesti finanziamenti.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

### **III – SUL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO DEFINITO DINANZI AL T.A.R. CAMPANIA – SALERNO**

3.1 - Attesa la manifesta illegittimità delle disposte proroghe, delle circolari e, dunque, della graduatoria provvisoria, la ricorrente ha proposto ricorso dinnanzi al T.A.R. Campania – Salerno (R.G. n.

1651/2019).

3.2 – In pendenza del giudizio, sono stati adottati:

- il **D.R.D. n. 39/2020**, con il quale la Regione ha rettificato la graduatoria provvisoria; per quanto di interesse, la domanda della Kiwi Sud è risultata rettificata *in peius* con un punteggio addirittura peggiore rispetto alla precedente graduatoria (**48** punti in luogo dei precedenti 52);
- il **D.R.D. n. 79/2020**, con il quale l'Ente, nel rettificare ulteriormente la graduatoria, ha individuato le domande immediatamente finanziabili, dando mandato alle competenti UU.OO.DD. di predisporre e trasmettere i provvedimenti di concessione dei finanziamenti.

Più semplicemente, con detta ultima determinazione vi è stata, di fatto, un'anticipazione della graduatoria definitiva, in uno ad una sostanziale riduzione della dotazione finanziaria oggetto di bando, già insufficiente.

3.3 – Avverso tali nuovi provvedimenti sono stati proposti motivi aggiunti, con contestuale richiesta cautelare.

In particolare, a seguito di apposito accesso agli atti con il quale è stato chiesto di conoscere il numero dei partecipanti ed i relativi importi (spesa e contributo) alle date del **31.10.2017**, **24.01.2018**, **29.03.2018**, **03.05.2018** e **18.05.2018**, la società appellante ha potuto avvedersi che alla data del **24.01.2018** – termine ultimo per la presentazione delle domande prima delle illegittime proroghe:

- le domande depositate erano **129**;
- di queste, quelle ammissibili solo **30**.

E ciò, con un impegno di spesa pari ad **€ 16.187.295,38** a fronte dei 64.000.000,00 disponibili.

Insomma, in assenza delle disposte proroghe, l'odierna appellante:

- sarebbe risultata ammissibile e finanziabile;
- avrebbe potuto accedere alla immediata concessione dei benefici, come disposto con il D.R.D. n. 79/2020.

3.4 - Con ordinanza n. 354 dell'11.06.2020, il T.A.R. Campania – Salerno ha accolto l'istanza cautelare ordinando alla Regione Campania “*il provvisorio accantonamento di una somma pari al finanziamento richiesto da parte ricorrente*”.

3.5 - Successivamente, con **D.R.D. n. 138 del 15.07.2020** è stata approvata la Graduatoria Unica Regionale Definitiva, nell'ambito della quale la domanda della Kiwi Sud è stata ricompresa tra le domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria disponibile, confermato il punteggio di **48 punti**.

Detta graduatoria è stata gravata da ulteriori motivi aggiunti.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

#### **IV – SULLA SENTENZA APPELLATA**

4.1 - All'esito del giudizio, con la sentenza appellata, il T.A.R. Campania - Salerno ha respinto il ricorso.

E ciò:

- **con riferimento alle proroghe**: ritenendo le stesse adeguatamente motivate e giustificate dal principio del *favor participationis*;

- **con riferimento alle circolari**: ritenendo che la ricorrente non avrebbe fornito la *prova di resistenza* mediante l'indicazione di coloro i quali avrebbero usufruito della sanatoria postuma di cui alle aversate circolari.

4.2 - Senonché, la sentenza resa è erronea ed antigiuridica attesa:

- **con riferimento alle proroghe**: l'insussistenza di qualsivoglia concreta motivazione;

- **con riferimento alle circolari**: l'impossibilità - **documentata** - di fornire alcuna prova in ordine ai soggetti che avrebbero beneficiato di dette circolari.

4.3 – Ma non solo.

Alcuna valutazione è stata resa dal T.A.R. in ordine alle censure articolate

avverso la **riduzione del punteggio da 52 punti a 48.**

E ciò, pur persistendo un autonomo interesse alla corretta attribuzione dei punteggi ai fini, comunque, di una migliore posizione in graduatoria.

4.4 – In tali condizioni, si impone la presente impugnativa avverso e per la riforma - previa sospensione della relativa efficacia – della sentenza resa in primo grado.

E ciò per i seguenti

### **MOTIVI**

Al fine di garantire una migliore chiarezza espositiva, si articolano separatamente le censure:

**a** – sulla erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha statuito in ordine alle **proroghe**;

**b** – sulla erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha statuito in ordine sulle **circolari**;

**c** – sulla omessa pronuncia in ordine alle censure relative al punteggio ovvero sulla violazione dell'art. 112 c.p.c..

Con riferimento a ciascuno di essi, si rappresenta quanto segue.

\*\*\*\*\*           \*\*\*\*\*           \*\*\*\*\*

**A – SULLA ERRONEITÀ DELLA SENTENZA APPELLATA NELLA PARTE IN CUI HA STATUITO SULLE DISPOSTE PROROGHE**

**I – ERROR IN IUDICANDO - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO -**

## **ARBITRARIETA') – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

1.1 – La sentenza appellata è, prima di tutto, erronea ed antiggiuridica nella parte in cui ha ritenuto che “*i motivi proposti avverso i provvedimenti di proroga ... sono infondati*”.

E ciò, muovendo dalle seguenti considerazioni:

- “*il Collegio aderisce all’orientamento giurisprudenziale secondo cui deve escludersi che la riapertura dei termini per la presentazione delle offerte nella nuova gara possa costituire di per sé lesione della par condicio tra i concorrenti, non essendo tutelabile l’interesse di taluni di essi (anche di coloro che abbiano tempestivamente presentato l’offerta) ad impedire la più ampia partecipazione alla gara (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 8/6/2006, n. 2253)*”;

- “*le proroghe sono fondate dall’esigenza di assicurare il favor participationis e sono supportate da adeguate giustificazioni ...*”.

Muovendo da tali considerazioni, il T.A.R. ha ritenuto le proroghe legittime.

1.2 – Ma così non è.

La motivazione offerta dal T.A. R. in ordine alle “*adeguate giustificazioni*” è apparente.

Nulla in concreto ha detto il T.A.R.:

- sia sul *perché* le ragioni addotte dalla Regione sarebbero “*adeguate*”;

- sia sulla presunta oggettività ed imprevedibilità delle proroghe, presupposti che devono necessariamente contraddistinguere un provvedimento eccezionale quale è, appunto, la proroga.

Il T.A.R. si è limitato ad elencare le disposte proroghe, riportando poi, per ciascuna di esse – *virgolettata* - la motivazione adottata dalla Regione.

### **Nulla di più. Nessuna valutazione.**

L’unico dato ulteriore è dato rinvenire nel richiamo al principio del *favor participationis*.

### **Palmare il difetto assoluto di motivazione.**

1.3 - Fermo quanto sopra, contrariamente a quanto statuito dal T.A.R.:

- le proroghe sono illegittime;
- il richiamo al *favor participationis* non solo è inconferente, ma è del tutto inidoneo a giustificare i disposti differimenti del termine finale.

Su ciascuno di detti profili, valga quanto segue.

1.3.1 – Prima, però, una precisazione.

La proroga disposta con D.R.D. n. 244 del 20.10.2017, con la quale è stato differito il termine iniziale dal 31.10.2017 al 24.01.2018 non è in contestazione.

E ciò, in quanto effettivamente rispondente ad oggettive esigenze/necessità ovvero:

- correzione di errori materiali presenti nel bando;
- conclusione dell'attività istruttoria delle ditte partecipanti al precedente bando.

Sulla base di tali circostanze, perde pregio “*il rilievo secondo cui la stessa ricorrente ha presentato domanda di partecipazione beneficiando di una prima proroga*”.

La prima proroga era accompagnata da reali motivi.

1.3.2 - Chiarito ciò, le proroghe successive sono invece illegittime in quanto:

- disposte in assenza di oggettive ed imprevedibili cause;
- prive di una congrua motivazione;
- a dotazione finanziaria invariata.

Su tale profilo nulla ha detto il T.A.R..

E ciò, è tanto più grave ove si consideri che la veridicità e correttezza delle considerazioni che precedono erano agevolmente riscontrabile da T.A.R. mediante la semplice lettura delle motivazioni esplicitate nei DD.RR.DD. di cui alle disposte le proroghe.

1.3.3 - Ed invero:

- con la – **seconda** – proroga, disposta con **D.R.D. n. 14 del 12.02.2018**, la Regione ha differito il termine per la presentazione delle domande **dal 24.01.2018 al 29.03.2018** per attendere “*la conclusione delle linee guida necessarie alla determinazione delle spese tecniche ai fini della ragionevolezza dei costi” e l’aggiornamento del prezzario dell’Informatore Agrario relativo ai costi massimi di riferimento per macchine ed attrezzature agricole”.*

Trattasi di ragioni che non trovano corrispondenza nei fatti e, comunque, inconferenti ai fini del deposito delle istanze.

E ciò in quanto:

- ai fini della valutazione delle spese tecniche e dei costi per macchine ed attrezzature la Regione Campania aveva già approvato le “*Disposizioni generali per l’attuazione delle Misure non connesse alla superficie e/o agli animali - v 2.0*” con D.R.D. n. 31/2017, confermate con le successive Disposizioni v 3.0 con D.R.D. n. 97/2018;

- la idoneità di dette disposizioni trova conferma nella **relativa applicazione ai fini dell’espletamento del precedente bando;**

- **le linee guida da cui muove detta proroga sono state anche annullate dal T.A.R. Campania – Napoli con sentenza n. 3978/2019; e ciò, senza alcuna conseguenza sull’istruttoria; in tal modo, dunque, confermando la inidoneità a giustificare l’avversata proroga;**

- in ogni caso, dette linee guida attengono alla valutazione delle domande, non certamente alla partecipazione e, quindi, al relativo deposito.

Ma non solo.

**E’ stata la stessa Regione Campania a dare atto della non necessarietà di detti aggiornamenti.**

In particolare, con comunicato stampa del 27.04.2018, pubblicato sulla pagina dell’Assessorato all’Agricoltura – sezione dedicata al P.S.R.

Campania 2014-2020 – la Regione ha chiarito che i parametri indicati nell’ambito del D.M. Giustizia 2016 costituiscono il primario riferimento per la redazione del preventivo delle spese tecniche; in tal modo, dunque, confermando la non rilevanza / necessità degli ulteriori aggiornamenti e, quindi, la relativa inidoneità a giustificare l’avversata proroga.

Eppure, a causa di tale seconda proroga, è stata consentita la presentazione della maggior parte delle nuove domande, con uno sfioramento della dotazione finanziaria (€ 78.000.000, in luogo degli € 64.000.000 previsti nel bando), con gravissimo pregiudizio per le aziende – come l’appellante – che avevano già presentato la domanda entro il 24.01.2018 (a quella data vi era una dotazione residua pari addirittura ad € 47.812.705,00, atteso un impegno di spesa di soli € 16.187.295,38, a fronte dei 64.000,00 disponibili).

L’illegittimità di tale proroga, dunque, è dirimente

1.3.4 - Con la – **terza** – proroga, disposta con **D.R.D. n. 91 del 28.03.2018**, la Regione ha differito il termine per la presentazione delle domande **dal 29.03.2018 al 03.05.2018** assumendo ritardi nella conclusione delle istruttorie da parte dei Servizi Territoriali Provinciali ed innovazioni tecniche nel bando.

Anche in tale ipotesi, è evidente che le giustificazioni addotte dalla Regione, lungi dal rappresentare ragioni eccezionali ed imprevedibili, si traducono in una inutile dilazione del termine di presentazione delle domande.

Ma non solo.

Dalle “motivazioni” che corredano il D.R.D. di proroga non si evincono né le innovazioni tecniche né, tantomeno, gli atti che avevano introdotto tali innovazioni.

In realtà, nulla in tal senso.

**Tanto è vero che l’appellante, al pari di molte altre aziende, ha**

**regolarmente depositata l'istanza senza incorrere in alcuna difficoltà tecnica.**

Né, tanto meno, può giustificare detta proroga il fatto che il soggetto Attuatore fosse impegnato in un'attività di divulgazione della misura.

L'attività divulgativa avrebbe dovuto essere svolta prima o al più in maniera coeva all'emanazione del bando, non di certo successivamente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande di finanziamento né, tanto meno, per giustificare la riapertura dei termini.

Evidente la pretestuosità.

1.3.5 - Con la – **quarta ed ultima** – proroga, disposta con **D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018**, la Regione ha differito il termine **dal 03.05.2018 al 18.05.2019** al fine di consentire il deposito delle domande a coloro che, a causa di presunti malfunzionamenti della piattaforma Sian, avrebbero avviato e non completato il deposito.

E' evidente che l'illegittimità della precedenti proroghe travolga anche quest'ultima.

La procedura doveva concludersi già alla data del **24.01.2018**.

Sulla base delle considerazioni che precedono, è evidente l'erroneità ed antigiusdicibilità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittime le disposte proroghe.

1.4 – Sotto altro profilo, il T.A.R. ha ritenuto che *“le proroghe sono fondate dall'esigenza di assicurare il favor participationis”* tenuto conto che *“il provvedimento di proroga richiama anche la circostanza che sono pervenute manifestazioni di interesse tali da giustificare ulteriormente la riapertura dei termini nell'ottica del favor participationis”*.

**Senonchè, non solo detto principio non trova applicazione nella specie, ma è di per sé inidoneo a giustificare le disposte proroghe.**

In particolare, il principio invocato dal T.A.R. mediante il richiamo di apposita sentenza, è applicabile alla materia degli appalti pubblici, non

certamente dei finanziamenti.

Ed invero, mentre nel peculiare settore degli appalti *“il legislatore ha ritenuto di dover ampliare, nell'interesse alla massima partecipazione degli operatori economici, con conseguente risparmio dell'Amministrazione nelle aggiudicazioni dei lavori. **Per contro nelle procedure di finanziamento, ove la P.A. "distribuisce" risorse, prevale la norma (generale) più restrittiva, a tutela della "par condicio" dei concorrenti, che hanno interesse ad ottenere il finanziamento**”* (cfr. T.A.R. Sardegna - Cagliari, Sez. I - sent. n. 26 del 15.01.2016).

Ma non solo.

L'invocato principio trova applicazione rispetto ai concorrenti che hanno depositato l'istanza di partecipazione nei termini e che, per un qualsivoglia motivo, potevano essere esclusi.

**Giammai, per consentire una tardiva partecipazione.**

Il dato è così evidente che proprio l'invocato principio in materia di appalti pubblici doveva deporre per l'accoglimento del gravame.

Per altro verso, anche a voler ritenere applicabile detto principio, in ogni caso lo stesso deve subire un ragionevole contemperamento con i principi della parità di trattamento, oltre che con l'interesse pubblico al regolare svolgimento delle procedure selettive.

Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che *“né può essere condivisa la tesi della società ricorrente secondo la quale la riapertura dei termini di gara non lederebbe gli interessi delle ditte che hanno presentato tempestivamente le proprie offerte e favorirebbe l'interesse pubblico alla massima partecipazione degli operatori economici.*

*A tale riguardo il Collegio evidenzia:*

*a) da un lato, che la riapertura dei termini per la presentazione delle offerte comporterebbe inevitabilmente, al fine di salvaguardare la segretezza delle offerte, che anche le ditte che hanno presentato le offerte entro il termine*

*previsto dovrebbero essere gravate dell'onere di ritirare le offerte già presentate, con facoltà di ripresentarle entro il nuovo termine assegnato, con intuibili conseguenze sul piano della speditezza procedimentale;*

*b) dall'altro, che il principio del favor participationis essere necessariamente temperato con quello della par condicio dei concorrenti nonché con lo stesso interesse pubblico ad una rapida definizione della procedura di gara” (si cfr. T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V – sent. n. 6296 del 02.12.2014).*

Nella specie, le proroghe impugnate hanno consentito, di volta in volta, un illegittimo ampliamento della platea dei partecipanti, permettendo la presentazione di nuove domande.

A tutto voler concedere, l'ampliamento del numero dei concorrenti sarebbe stato:

- ragionevole, nell'ipotesi di contestuale rimpinguamento della dotazione finanziaria inizialmente prevista;
- possibile, laddove la P.A. avesse consentito alle aziende che avevano tempestivamente presentato la domanda di ripresentarla nuovamente ovvero di integrare sulla base delle nuove determinazioni.

Ma così non è stato.

Per l'effetto, il principio del *favor participationis* non può costituire né un principio avente portata assoluta, né l'*àncora di salvezza* di una procedura complessivamente viziata da plurime e riconosciute irregolarità.

Segue l'erroneità della sentenza appellata anche sotto tale ulteriore ed autonomo profilo.

\*\*\*\*\*    \*\*\*\*\*    \*\*\*\*\*

**B – SULLA ERRONEITÀ DELLA SENTENZA NELLA PARTE IN CUI HA STATUITO SULLE CIRCOLARI**

**II – ERROR IN IUDICANDO - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BISE E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

2.1 - La sentenza appellata è, del pari, erronea ed antiggiuridica nella parte in cui ha statuito che, *“con riferimento .. alle circolari impugnate per il loro asserito effetto di “sanatoria postuma” ... manca l’allegazione della prova di resistenza dato che parte ricorrente ha espressamente affermato di ignorare il numero e la rilevanza delle domande che hanno usufruito di tale sanatoria postuma senza però che ne abbia fornito non solo una pur minima allegazione assertiva ma neppure un principio di prova nemmeno in termini di richiesta di accesso documentale o di istruttoria”*.

2.2 – E ciò, per le seguenti ragioni.

L’appellante ha censurato le intervenute circolari (prot. n. 142555 del 04.03.2019, prot. n. 289436 del 09.05.2019 e prot. n. 0674530 del 08.11.2019) in quanto hanno introdotto – del tutto illegittimamente – ulteriori e diversi criteri di valutazione delle domande.

In tal modo, consentendo una inammissibile regolarizzazione postuma delle domande che, alla data di chiusura del bando, non possedevano i requisiti all’uopo prescritti.

Orbene, **senza alcuna valutazione in ordine ai profili censurati**, il T.A.R. ha ritenuto che l’appellante non avrebbe fornito l’indicazione del

numero di domande che, beneficiando di detta “*sanatoria postuma*”, l’avrebbero superata in graduatoria.

**Senonché, la prova di resistenza richiesta dal T.A.R. non era in alcun modo possibile.**

Al contrario, solo la Regione avrebbe potuto fornire gli elementi richiesti attesa:

- la *vicinitas* di detti elementi;
- la disponibilità delle domande di partecipazione.

Come è noto, nel processo amministrativo, l’onere della prova non segue la disciplina di cui all’art. 2697 c.c..

Il riferimento va all’art. 64 – comma 1 c.p.a., ai sensi del quale è previsto che “*spetta alle parti l’onere di fornire gli elementi di prova **che siano nella loro disponibilità** riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni*”.

Il successivo comma 3 prevede, poi, che “*il giudice amministrativo può disporre, anche d’ufficio, l’acquisizione di **informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione***”.

Le previsioni richiamate, lungi dal prevedere un onere di allegazione come nell’ipotesi dell’art. 2967 c.c., pongono l’accento sulla disponibilità e, dunque, sulla vicinanza della prova, oltre che sul potere del giudice di chiedere direttamente all’Amministrazione le informazioni ed i documenti necessari ed utili ai fini della decisione.

Nella specie:

- gli elementi richiesti erano – e sono – nella disponibilità esclusiva della Regione;
- il Giudice di prime cure avrebbe potuto – *recte*, dovuto - ordinare alla Amministrazione di fornire detti elementi, necessari ai fini della decisione.

2.3 - La correttezza delle considerazioni di cui sopra ovvero **l'effettiva impossibilità per il privato di fornire la invocata prova di resistenza è comprovata dai fatti.**

Ed invero, con riferimento ad altra domanda / giudizio, il privato / ricorrente ha fatto richiesta alla Regione Campania, mediante apposita istanza di accesso agli atti, di poter conoscere *“la posizione in graduatoria dei partecipanti – e il contributo ammesso a finanziamento - che in virtù della Circolare prot. 0289436/2019: 1 - hanno inviato la nuova scheda di validazione del fascicolo aziendale; e ciò in quanto il tecnico CAA che ha validato il fascicolo allegato alla domanda di sostegno è anche progettista; 2 – hanno inviato ulteriore documentazione ossia i documenti digitali allegati alla domanda di sostegno risultati non leggibili o contenenti fogli bianchi o relativi ad altre persone; 3 – non hanno allegato alla domanda di sostegno i documenti in formato Pdf – A firmato digitalmente bensì con firma autografa; in virtù della circolare n. 0674230/2019: 4 – hanno effettuato la regolarizzazione della propria posizione contributiva”*.

In altri termini, che hanno usufruito delle avverse circolari.

**In riscontro, la Regione ha negato l'accesso.**

E ciò, in quanto l'istanza *“risulta preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Autorità di gestione, in quanto sebbene formalmente circoscritta alle sole domande presuntamente beneficianti delle indicazioni delle predette circolari, mira a verificare fattivamente l'istruttoria di tutte le domande di sostegno della tipologia di misura 4.1.1.”*.

Ma non solo.

L'Amministrazione ha anche opposto che *“la richiesta ostensiva è **manifestamente onerosa o sproporzionata in quanto comporta a carico dell'Amministrazione un aggravio irragionevole di lavoro idoneo ad interferire con il buon andamento amministrativo**”*.

**Orbene, se era ed è onerosa per la P.A. che dispone delle domande, è più che diabolica per il privato.**

Muovendo da detta – confessata - circostanza è evidente l'errore in cui è incorso il T.A.R., assumendo che l'appellante non “*abbia fornito non solo una pur minima allegazione assertiva ma **neppure un principio di prova, nemmeno in termini di richiesta di accesso documentale** o di istruttoria*”.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

2.4 – Chiarito quanto sopra, le avversate circolari sono illegittime.

**Sui motivi all'uopo articolati, nulla ha detto il T.A.R..**

In tal modo, concretizzandosi un'omessa pronuncia in violazione dell'art. 112 c.p.c..

Segue l'erroneità ed antiggiuridicità della sentenza appellata anche sotto tale ulteriore ed autonomo profilo.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

**C – SULL'OMESSA PRONUNCIA IN ORDINE ALLE CENSURE ARTICOLATE AVVERSO L'ILLEGITTIMA RIDUZIONE DEL PUNTEGGIO A SEGUITO DI REVISIONE EX OFFICIO OVVERO ANCORA SULLA VIOLAZIONE DELL'ART. 112 C.P.C..**

**III - ERROR IN IUDICANDO – VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE ALL'ART. 112 C.P.C.) – OMESSA PRONUNCIA**

3.1 – Il Giudice di prime cure ha, poi, omesso di valutare le censure relative all'illegittima riduzione del punteggio apportata dalla Regione a seguito del procedimento di revisione d'ufficio, specificamente censurata con il II motivo dei primi motivi aggiunti.

Ed invero, il T.A.R. si è limitato a rappresentare che “*il punteggio attribuito a Kiwi Sud S.r.l. è stato abbassato da 52 a 48*”.

Null'altro.

3.2 - Tale omessa pronuncia comporta la violazione dell'art. 112 c.p.c. ovvero dell'obbligo del "giudice (di) pronunciare su tutta la domanda ...".

In materia, la giurisprudenza è pacifica: "nel processo amministrativo vige la regola juris, espressa nell'art. 112 c.p.c., secondo la quale il giudice deve concretamente esercitare il potere giurisdizionale nell'ambito dell'esatta corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato ..." (Cons. di Stato, Sez. V - Sent. n. 3180 del 30.06.2017; Consiglio di Stato sez. V - sent. n. 2149 del 27.03.2020, Consiglio di Stato, Sez. III - sent. n. 782 del 07.02.2018).

3.3 - Ma non solo.

La violazione perpetrata dal giudice di prime cure è ancora più grave atteso l'interesse dell'appellante alla corretta attribuzione dei punti - a torto - decurtati.

E ciò:

- ai fini di una migliore posizione in graduatoria;
- trattandosi di profilo del tutto autonomo rispetto all'illegittimità delle proroghe e circolari.

Segue la manifesta erroneità della sentenza appellata anche sotto tale ulteriore profilo.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

Chiarito quanto sopra, ai fini dell'effetto devolutivo (con riferimento anche alle proroghe non avendo il T.A.R. provveduto ad alcun reale esame delle censure), si ripropongono (con la medesima numerazione) i motivi articolati - e non esaminate - nell'ambito:

- del ricorso introduttivo;
- dei motivi aggiunti.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

**- CENSURE ARTICOLATE NELL'AMBITO DEL RICORSO INTRODUTTIVO  
SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLE PROROGHE:**

**I – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

1.1 – Con DD.RR.DD. n. 14/2018, n. 91/2018 e n. 128/2018, la Regione Campania ha illegittimamente operato, di volta in volta, un illegittimo differimento del termine ultimo di chiusura del bando ai fini del deposito delle domande di finanziamento.

E ciò, in spregio:

- sia alla *lex specialis* di cui al D.R.D. n. 52 del 09.08.2017;
- che alle presupposte Disposizioni Attuative Generali di cui al D.R.D. n. 38 del 28.07.2016 e successive modifiche e integrazioni.

1.2 – Come è noto, la proroga ha natura di *provvedimento eccezionale* ed è possibile solo in presenza di motivazioni oggettive e per cause non prevedibili né imputabili.

A ciò aggiungasi che deve, in ogni caso, essere **congruamente motivata**.

1.3 – Nella specie, esclusa la prima proroga concessa con D.R.D. n. 244/2017, le ulteriori proroghe non rispettano affatto i presupposti succitati ovvero non sono connesse ad alcun fatto non prevedibile né imputabile.

**Tale carenza di presupposti trova conferma nell’assenza, altresì, di qualsivoglia motivazione, tanto meno congrua.**

Per l'effetto, si traducono in illegittimi ed inutili differimenti del termine di chiusura della procedura concorsuale in danno di tutte quelle imprese che – come la ricorrente – in assenza di dette proroghe avrebbero certamente visto riconoscersi l'assegnazione delle richieste risorse.

Ed invero, gli impugnati provvedimenti di proroga risultano:

- basati su fatti prevedibili e, dunque, non eccezionali; come meglio si vedrà in prosieguo, la maggior parte delle proroghe è stata concessa sulla base di problematiche di soggetti terzi ovvero a causa di ritardi degli uffici regionali preposti alla pubblicazione / aggiornamento delle procedure che, in alcun modo, precludevano il regolare svolgimento della procedura;
- carenti di una motivazione oggettiva.

1.4 – Attese le plurime proroghe adottate, al fine di permettere una maggiore e più agevole intellegibilità degli specifici profili di illegittimità, si ritiene opportuno rappresentare quanto segue per ciascuna di esse.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

#### **1.4.1 – sulla proroga disposta con D.R.D. n. 14 del 12.01.2018**

Con tale provvedimento, la Regione Campania ha differito il termine ultimo per il deposito delle domande sul portale S.I.A.N. per complessivi 64 giorni - dal 24.01.2018 al 29.03.2018.

E ciò sulla base delle seguenti motivazioni:

- *“è in itinere la conclusione delle linee guida necessarie alla determinazione delle spese tecniche ai fini della ragionevolezza dei costi”*;
- *“è in corso di aggiornamento per l'anno 2018 il prezzario dell'Informatore Agrario approvato con D.R.D. 284/2017 relativo ai costi massimi di riferimento per macchine ed attrezzature agricole”*;
- *“conseguentemente è opportuno, per rispondere a principi di ragionevolezza e omogeneità dei costi, concludere celermente tali aggiornamenti per consentire la compilazione e rilascio delle Domande di Sostegno”*.

Senonchè detta motivazione è soltanto apparente.

Ai fini della valutazione della ragionevolezza delle spese tecniche, la Regione Campania ha già previsto le “*Disposizioni generali per l’attuazione delle Misure non connesse alla superficie e/o agli animali v 2.0*”, adottate con D.R.D. n. 31/2017, le quali sono state confermate dalle successive “*Disposizioni generali per l’attuazione delle Misure non connesse alla superficie e/o agli animali v 3.0*”, adottate con D.R.D. n. 97/2018.

In particolare, con tali ultime disposizioni non prevedono alcuna deroga e/o modifica per la Tipologia di intervento 4.1.1.

E’ dunque evidente che:

- le ragioni addotte a giustificazione della adottata proroga non trovano corrispondenza nei fatti;
- gli aggiornamenti apportati perché ritenuti necessari non hanno mai riguardato l’ammissibilità alla misura 4.1.1. per la quale valevano ancora le precedenti disposizioni generali.

Dette circostanze confermano l’assoluta carenza:

- da un lato, di fatti eccezionali, necessari ed indifferibili;
- dall’altro, di effettive ed oggettive motivazioni,

legittimanti l’adozione di un provvedimento di proroga.

**In ogni caso è la stessa Regione Campania ad aver dato atto della non necessità di detti aggiornamenti.**

In particolare, con comunicato stampa del 27.04.2018, pubblicato sulla pagina dell’Assessorato all’Agricoltura – sezione dedicata al P.S.R. Campania 2014-2020 – la Regione ha chiarito che i parametri indicati nell’ambito del D.M. Giustizia 2016 costituiscono il primario riferimento per la redazione del preventivo delle spese tecniche; in tal modo, dunque, confermando la non rilevanza / necessità degli ulteriori aggiornamenti e, comunque, la relativa insufficienza ai fini della concessione di una proroga.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

#### **1.4.2 – sulla proroga disposta con D.R.D. n. 91 del 28.03.2018**

Con tale proroga è stato ancora una volta – la terza – differito il precedente termine ultimo per complessivi ulteriori 65 giorni - dal 29.03.2018 al 03.05.2018.

E ciò in quanto:

- *“nell’ottica delle indicazioni della Presidenza, è opportuno che l’AdG operi per l’accelerazione delle spesa dando direttive organizzative ai Servizi Territoriali Provinciali la cui attività deve essere prevalentemente e fortemente improntata all’istruttoria delle domande di pagamento, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di performance, presentate a valere sui bandi già chiusi a favore dei beneficiari”*;
- *“le notevoli innovazioni introdotte nei bandi relativi alla T.I. 4.1.1. ... richiedono per l’utenza, maggiori tempi di acquisizione delle metodologie e di elaborazione dei progetti per la presentazione delle domande di sostegno”*;
- *“la particolare complessità tecnica e amministrativa afferente alla T.I. 4.1.1. ... per l’introduzione di nuovi applicativi tecnici finalizzati all’elaborazione dei Progetti”*;
- *“numerose richieste di proroga, pervenute da soggetti a diverso titolo interessati ai bandi relativi alle suddette tipologie di intervento ... dettate da motivazioni che meritano attenzione ...”*.

Anche tali motivazioni sono insufficienti a legittimare un’ulteriore proroga.

Trattasi, infatti, di circostanze di natura non eccezionale né oggettivamente insuperabili.

Ed invero, mediante la concessione di un ulteriore lasso di tempo per l’acquisizione delle metodologie introdotte dal bando e l’elaborazione dei

progetti, sono stati, di fatto, penalizzati tutti quei soggetti partecipanti – come la ricorrente – i quali sono riusciti regolarmente a presentare le domande di sostegno entro il 24.01.2018.

E ciò, mediante la dotazione in tempi brevi di tutti i mezzi necessari per la gestione e l'applicazione delle nuove metodologie tecniche.

La corretta presentazione delle domande entro il predetto termine conferma, tra l'altro, il superamento di tutte le difficoltà – se esistenti – connesse al primo bando di attuazione della tipologia 4.1.1..

E ciò, grazie alla stessa intensa attività di divulgazione effettuata proprio dalla struttura regionale.

Sotto altro profilo, la prospettata sovrapposizione della scadenza dei nuovi impegni previsti dal bando con le misure a superficie, la cui scadenza è stata fissata da A.G.E.A. per il 15 maggio di ogni anno e, dunque, già nota alla Regione al momento dell'emissione della prima proroga:

- da un lato, conferma l'insussistenza di ragioni imprevedibili a sostegno dell'adozione di una ulteriore – la terza – proroga;
- dall'altro, conferma la non corretta attività di programmazione da parte della P.A..

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

#### **1.4.3 – sulla proroga disposta con D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018**

Con detto provvedimento è stato ulteriormente differito al 18.05.2018 il termine ultimo stabilito con la precedente proroga soltanto per le domande avviate e non completate consentendo:

- *“a tutti coloro che hanno già avviato la compilazione della domanda sul portale, il completamento dell'iter per il rilascio delle domande di sostegno della tipologia dei interventi 4.1.1.”;*
- *“di considerare non ricevibili eventuali domande riscontrabili successivamente al nuovo termine di chiusura del bando e per le quali*

*risulta già avviato l'iter di caricamento prima del precedente termine di chiusura";*

*- "di considerare non ammissibili le domande i cui documenti allegati abbiano date successive al 03.05.2018, termine di chiusura del bando".*

E ciò adducendo le seguenti motivazioni:

- presunti rallentamenti e/o malfunzionamenti e sospensioni del portale S.I.A.N. che avrebbero impedito il completamento della procedura a molti concorrenti;

- la mancata previsione di un nuovo bando al fine di consentire alle aziende che non hanno completato la domanda la relativa partecipazione;

- la particolare complessità della documentazione da predisporre ed allegare in relazione alla tipologia di intervento 4.1.1..

Senonchè, trattasi, come è evidente, di motivazioni, anche queste, soltanto apparenti fondate su circostanze non eccezionali ma prevedibili, dunque, inidonee a giustificare un'ulteriore dilazione della procedura.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

Muovendo da tali presupposti, è evidente l'illegittimità delle adottate proroghe per **difetto assoluto del presupposto** oltre che **di motivazione**.

**II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI" NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA -**

## **SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

2.1 – Fermo quanto sopra, le adottate proroghe sono illegittime anche sotto un distinto ed autonomo profilo.

Ed invero, con le impugnate proroghe è stata, di fatto, permessa la partecipazione di ulteriori aziende agricole concorrenti che al momento del termine previsto dal bando o, al più del secondo, non possedevano i requisiti richiesti soggettivi e/o oggettivi per l'ammissione ai finanziamenti.

In tal modo, consentendo un ampliamento della forbice delle partecipazioni pur lasciando **invariata la dotazione finanziaria disponibile**.

2.2. – Le impugnate proroghe, oltre che prive di presupposto ed immotivate, sono, dunque, illegittime anche per violazione dei principi fondamentali di non discriminazione, imparzialità, parità di trattamento e, in generale, di buon andamento delle procedure concorsuali

Il risultato più immediato e lesivo è stato consentire ad altre aziende, le quali soltanto successivamente alla ricorrente hanno reperito i requisiti necessari per l'ammissione, di occupare una posizione utile nella graduatoria e, dunque, di superare la ricorrente la quale era in possesso di tutti i prescritti requisiti già alla prima scadenza.

In assenza di dette proroghe, invece:

- la domanda della ricorrente, essendo stata presentata entro la prima scadenza ovvero quando ancora le risorse erano disponibili, sarebbe stata certamente finanziata,
- le aziende prive dei requisiti a tale primo termine avrebbero dovuto presentare la domanda per un nuovo bando di attuazione.

2.3 - Ma vi è di più.

A causa dell'illegittimo operato della Regione, la ricorrente si è vista superare addirittura da aziende che hanno già beneficiato del finanziamento partecipando al primo bando di attuazione (D.R.D. n. 46 del 12.09.2016) avendo la facoltà di ultimare gli investimenti e di riproporre la domanda di sostegno per il presente bando.

Tale circostanza rileva anche sotto il profilo della violazione delle regole sulla concorrenza per l'accesso ai finanziamenti di derivazione comunitaria (si cfr. T.F.U.E.)

**III - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI" NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

3.1 - Le proroghe si pongono in contrasto anche con quanto previsto dalla D.G.R. n. 139 del 13.03.2018 avente ad oggetto "*PSR CAMPANIA 2014/2020. Procedure per l'accelerazione della spesa*".

In virtù di detta delibera, è stata indicata la *tempistica* da rispettare per lo svolgimento dell'*iter* di finanziamento.

E ciò, soprattutto nel rispetto dei principi di risparmio della spesa, di non aggravio del procedimento, di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

3.2 - Nella specie, tenuto conto del tempo trascorso fino all'emissione della graduatoria provvisoria, è evidente che i termini indicati nella

delibera regionale, *ad hoc* adottata, e le relative primarie finalità, sono state del tutto disattese.

Ed invero, le impugnate proroghe hanno determinato:

- da un lato, un aggravio di lavoro per i tecnici regionali i quali non sono riusciti a rispettare i tempi previsti di istruttoria delle domande;
- dall'altro, un dispendio inutile di risorse pubbliche, dovendo impiegare, in fase istruttoria, ulteriori risorse umane oltre che pagare lavori straordinario ai tecnici già incaricati.

3.3 – Segue la manifesta illegittimità delle proroghe anche sotto tale ulteriore ed autonomo profilo.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

**- CENSURE ARTICOLATE NELL'AMBITO DEL RICORSO INTRODUTTIVO SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLE CIRCOLARI:**

**IV – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

4.1 – Successivamente alla pubblicazione del bando di attuazione, la Regione ha emesso plurime circolari esplicative con le quali sono state poste in essere vere e proprie modifiche sia del bando che delle presupposte Disposizioni Generali.

**Senonchè, dette modiche sono del tutto illegittime.**

E ciò ove si considerino, da un lato, la natura giuridica delle circolari, dall'altro, il *modus procedendi* adottato dalla Regione.

4.2 – Con riferimento a ciascuno di detti profili valga quanto segue.

4.2.1 - Prima di tutto, è la stessa natura giuridica della circolare ad escludere una qualsivoglia capacità modificativa della *lex specilias*.

Le circolari amministrative costituiscono, infatti, soltanto atti meramente interni ad un pubblico ufficio, sostanziandosi, di fatto, in direttive comportamentali incapaci di creare e/o modificare diritti né di limitarli.

E ciò, ancor più ove si consideri che le impugnate circolari sono espressamente indicate come esplicative: hanno, cioè, l'esclusivo ed unico compito di regolare l'attività istruttoria dei tecnici ovvero permettere una più agevole applicazione delle norme del bando ma, in ogni caso, nell'ambito della cornice normativa e procedurale già ivi prefissata.

4.2.2. – Sotto altro profilo, la P.A., per bene operare, avrebbe dovuto sancire l'apertura di un nuovo bando di attuazione, con il quale avrebbe potuto applicare la nuova disciplina.

Come è noto, è *ius receptum*, in materia di procedure selettive, il divieto per la P.A. di modificare o integrare la *lex specialis* se non attraverso atti che abbiano goduto delle identiche garanzie di pubblicità dovute per il bando di gara (si cfr. T.A.R. Veneto, sez. I – sent. n. 940 del 12.10.2018; Consiglio di Stato, sez. V -sent. n. 4916/2016; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III – sent. n. 528/2006).

Nella specie, nulla di tutto questo.

Con la conseguenza che, proprio a causa degli ulteriori irregolari spazi di partecipazione *aperti* con le modifiche apportate da dette circolari, la ricorrente è stata superata in graduatoria da altre aziende con un punteggio superiore che altrimenti sarebbero state certamente non ammesse.

E' evidente, dunque, che anche dette circolari, al pari delle plurime proroghe adottate, hanno comportato una violazione dei principi di parità di trattamento, di imparzialità e trasparenza che dovrebbero caratterizzare le procedure selettive.

Segue la manifesta illegittimità delle circolari esplicative adottate per violazione del giusto procedimento.

**V - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI" NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

5.1 – Ma non solo.

Ad ulteriore conferma della illegittima portata innovativa delle circolari impugnate, è il caso di richiamare, in particolare, la circolare prot. n. 289436 del 09.05.2019 con la quale, tra l'altro:

- è stata permessa l'acquisizione di ulteriori documenti digitali oltre quelli specificamente indicati e già allegati alla domanda di sostegno;
- è stata sancita l'equipollenza tra allegati recanti la "firma autografa" e quelli firmati digitalmente.

Tali disposizioni hanno ulteriormente inciso sul diritto della ricorrente a conseguire i richiesti benefici, oltre a costituire una palese violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

5.2 – In particolare, per quanto concerne il primo profilo, è evidente che permettere in una fase avanzata l’acquisizione di documenti mai indicati al momento del deposito della domanda si pone in contrasto con la disciplina del bando di attuazione in punto di presentazione delle domande.

Ed invero, all’atto della presentazione della domanda di sostegno, l’operatore abilitato al caricamento dei dati e degli allegati, prima ancora di procedere alla firma ed alla relativa trasmissione, **attesta** l’elenco puntuale degli allegati indicati a corredo della domanda.

Per l’effetto, la possibilità di produrre ulteriori documenti, oltre quelli già indicati con la domanda ed attestati, non è proprio prevista dal bando.

In ogni caso, il previsto soccorso istruttorio si pone in contrasto con il principio generale di auto-responsabilità.

Sul punto anche la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che *“Il ricorso al soccorso istruttorio non si giustifica nei casi in cui confligge con il principio generale dell’autoresponsabilità dei concorrenti, in forza del quale ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi nella presentazione della documentazione, con la conseguenza che, in presenza di una previsione chiara e dell’inosservanza di questa da parte di un concorrente, l’invito all’integrazione costituirebbe una palese violazione del principio della par condicio, che verrebbe vulnerato dalla rimessione in termini, per mezzo della sanatoria di una documentazione incompleta o insufficiente ad attestare il possesso del requisito di partecipazione da parte del concorrente che non ha presentato, nei termini e con le modalità previste dalla lex specialis, una dichiarazione o documentazione conforme al bando ...”* (si cfr. T.A.R. Lazio - Roma, sez. III – sent. n. 2898 del 05.03.2019; Consiglio di Stato, sez. III – sent. n. 6752 del 28.11.2018; id. sez. V – sent. n. 6005 del 22.10.2018).

5.3 – Sotto altro profilo, anche l'ammissione di progetti di investimento sottoscritti con firma autografa e non digitale è contraria al bando.

Il riferimento va, in particolare, al paragrafo 12 rubricato “*presentazione della domanda di sostegno e documentazione da allegare*” nell’ambito del quale sono specificamente indicati l’unico formato e la sola modalità di firma ritenuti ammissibili ovvero “*formato Pdf-A **firmato digitalmente***”, per l’effetto, ritenendosi non ammissibili formati e sottoscrizioni diverse. Tale circostanza risulta infatti confermata dalla precedente circolare (prot. n. 205281 del 28.03.2018), in virtù della quale è stato già chiarito che tutti gli allegati devono essere firmati con dispositivo digitale, ad eccezione della domanda di sostegno che deve recare la firma O.T.P. (*one time password*).

Segue la manifesta illegittimità della circolare (prot. n. 289436/2019) per evidente violazione del bando.

\*\*\*\*\*        \*\*\*\*\*        \*\*\*\*\*

**VI - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” E SUCC. MOD. E INTEGRAZIONI NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - ERRONEITA’ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA’) - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**

6.1 - La graduatoria da ultimo adottata, come rettificata, rappresenta la conferma delle plurime illegittimità procedurali poste in essere dalla Regione Campania e riverberatesi in danno di società agricole che - come la ricorrente - hanno depositato per prime le domande di sostegno.

6.2 - Per quanto di interesse, il riferimento va ad un'ulteriore circolare - prot. n. 0674530 del 08.11.2019 - successiva alla pubblicazione del D.R.D. n. 136/2019, con la quale sono state ulteriormente - e sempre illegittimamente - modificate le condizioni di ammissibilità delle domande di sostegno.

Ma procediamo con ordine.

6.3 - La *lex specialis* di cui al D.R.D. n. 52/2017, al punto 7 - “*Condizioni di ammissibilità*”, ha previsto che “*per l’accesso al sostegno previsto dal presente bando il richiedente deve: ... (tra le altre) ... essere in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, assistenziali e assicurativi, ai sensi dell’art. 1, comma 553 della Legge n. 266 del 23/12/2005*”.

6.3.1 - Con successiva circolare prot. n. 142555 del 04.03.2019 - anch’essa, al pari delle altre, con finalità meramente esplicative - la Regione ha “*specificato*” che “*ai sensi della L. n. 98 del 2013 la regolarità del DURC deve sussistere sia al momento della concessione delle agevolazioni che al momento delle erogazioni delle stesse*”.

In altri e più chiari termini, **coerentemente con pacifici principi in tema di procedure ad evidenza pubblica**, è stata prevista la regolarità del D.U.R.C. dal momento della presentazione della domanda di sostegno fino alla definitiva ammissione.

Con la ovvia conseguenza che al momento dell’interrogazione alla banca dati INPS, da effettuarsi durante l’istruttoria, laddove il D.U.R.C. non dovesse risultare regolare per l’intero periodo di cui sopra, la domanda andava - e va - immediatamente esclusa.

6.3.2 - Senonché, con la circolare prot. n. 0674530 del 08.11.2019 - successiva alla pubblicazione del D.R.D. n. 136/2019 e precedente alla graduatoria da ultimo adottata - la Regione ha, di fatto, modificato le condizioni di accesso al sostegno, stabilendo che, “ ... ***nei casi di***

*irregolarità del DURC, l'Amministrazione (UOD competente) debba concedere un termine perentorio di 15 gg per consentire all'interessato la regolarizzazione, allo scadere del quale procederà a nuova interrogazione della banca dati e, in caso di esito negativo, alla definitiva esclusione del beneficiario. Tale verifica ed eventuale invito alla regolarizzazione, verrà svolta dopo la graduatoria definitiva e prima della sottoscrizione della d.i.c.a. nei confronti dei soggetti ammissibili e finanziabili, quale condizione di concessione delle agevolazioni. In caso di esito negativo nonostante l'invito alla regolarizzazione, il potenziale beneficiario verrà espunto definitivamente dalla graduatoria decadendo dal beneficio”.*

In tal modo, dunque, del tutto illegittimamente:

**a** - modificando in itinere – ed ancora una volta - le norma di attuazione del bando e, nella specie, le condizioni di ammissibilità;

**b** - determinando la mancata esclusione dalla graduatoria regionale di quei beneficiari che alla data della domanda di sostegno e per tutta la pendenza del procedimento non hanno conservato la regolarità contributiva; **e ciò, in aperta violazione del requisito di ammissibilità previsto in tema di contributi comunitari dall'art. 1 - comma 553 della L. n. 266/2005;**

**c** - permettendo l'accesso a concorrenti che soltanto successivamente hanno potuto regolarizzare la propria posizione e superare la ricorrente nella graduatoria.

6.4 – In materia, la giurisprudenza, sia pur in tema di contratti pubblici, è univoca.

Il relativo principio, però, non solo è sicuramente replicabile anche nella specie, ma trova ulteriore conferma:

- nel bando di gara;

- nella disciplina speciale in tema di finanziamenti comunitari, sopra richiamata.

6.5 - Sotto altro profilo, alla *reformatio in peius* della posizione della ricorrente nell'ambito della graduatoria provvisoria, come rettificata, si aggiunge l'ulteriore *assottigliamento* delle risorse disponibili.

Circostanze che insieme vanificano il diritto della ricorrente a vedere finanziato il proprio progetto.

Segue la manifesta illegittimità:

- della circolare prot. n. 0674530 del 08.11.2019 nonché di quella presupposta prot. n. 142555 del 04.03.2019 per evidente violazione del bando e dei principi in materia;

- di conseguenza, della graduatoria provvisoria, come rettificata, di cui al D.D.R. n. 39/2020 nonché delle ulteriori disposizioni di cui al D.D.R. n. 79/2020, recanti l'immediato finanziamento di numerose istanze.

**VII - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 12 DEL D.P.R. N. 487/1994 IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST. IN RELAZIONE AL D.D.R. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI" E SUCC. MOD. E INTEGRAZIONI NONCHE' IN RELAZIONE AL D.D.R. N. 79 DEL 09.04.2020) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PAR CONDICIO**

2.1 - Il decreto da ultimo adottato dà ulteriormente conto della manifesta illegittimità della complessiva procedura posta in essere dalla Regione.

Ed invero, nell'approvare la graduatoria delle istanze immediatamente finanziabili, la P.A. ha, di fatto, anticipato, seppure in parte, l'esito della graduatoria definitiva.

In tal modo, *crystallizzando* già gli effetti di una procedura:

- non ancora ritualmente e definitivamente conclusa;
- in ogni caso, manifestamente illegittima in quanto svolta in palese violazione dei principi di parità di trattamento e di imparzialità che dovrebbero, invece, presiedere al regolare svolgimento di ogni procedura selettiva.

2.2 - Ma vi è di più.

Il decreto impugnato dà conto di un ulteriore ed autonomo profilo di illegittimità della procedura *de qua*.

Le plurime circolari adottate nel corso del procedimento, come già chiarito con il ricorso introduttivo, hanno assunto una portata innovativa della *lex specialis* sotto più profili.

E ciò, non soltanto in relazione alle condizioni di ammissibilità delle domande, permettendo l'accesso a concorrenti che non avrebbero potuto / dovuto partecipare, ma anche relativamente ai criteri di selezione ed alle modalità di attribuzione dei relativi punteggi.

Con conseguente violazione di una regola generale valida per tutti i procedimenti selettivi ovvero la imprescindibile predeterminazione dei criteri di valutazione.

2.3 – Come è noto, detta regola trova:

**a** - saldo riferimento normativo; sul punto, è dirimente l'**art. 12 – comma 1 della L. n. 241/1990**, in virtù del quale "*la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti,*

**nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi**”;

**b** - consolidato consenso nella giurisprudenza, la quale ha ormai univocamente chiarito che **“la predeterminazione integrale dei criteri di attribuzione del punteggio è condizione di legittimità della valutazione successivamente operata, al fine di garantire la piena trasparenza dell'attività amministrativa, perseguita dal legislatore, che pone l'accento sulla necessità della determinazione e verbalizzazione dei criteri stessi in un momento nel quale non possa sorgere il sospetto che questi ultimi siano volti a favorire o sfavorire alcuni concorrenti della procedura”** (si cfr. T.A.R. Lombardia – Milano, sez. II – sent. n. 202 del 29.01.2012); **“in tema di provvedimenti attributivi di vantaggi economici, a i sensi dell'art. 12 l. 7 agosto 1990 n. 241, qualsiasi genere di sovvenzione, contributi o sussidi a soggetti privati o pubblici deve essere preceduta dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni procedenti dei criteri cui le stesse amministrazioni si dovranno attenere nell' "an" e nel "quantum" da concedere”** (Consiglio di Stato sez. VI – sent. n. 5319 del 29.07.2019);

**c** - persegue lo scopo di garantire che i criteri utilizzati nella fase di valutazione avvenga sulla base di regole certe, fissate prima che si proceda a qualsivoglia valutazione; e ciò, in maniera tale da:

- non modificare le *regole del gioco* durante la procedura;
- garantire la *par condicio* tra i concorrenti;
- scongiurare, quindi, favoritismi di qualsiasi natura.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

2.4 - Detta regola e le relative finalità, nella specie, sono state del tutto pretermesse.

Ed invero, la P.A. ha *in itinere* applicato nuove - e diverse - modalità di attribuzione dei punteggi di cui ai criteri di selezione delle domande, come

originariamente fissati nel D.R.D. n. 15/2016, nel D.R.D. 52/2017 e nel D.R.D. 213/2018.

2.5 – Sul punto, valga quanto segue.

2.5.1 - Il riferimento va al “*Criterio di selezione 7.2*”, relativo al “*Miglioramento della qualità delle produzioni - adesione a sistemi di produzione certificata biologica*”, il quale prevede l’attribuzione di **4 punti**. In virtù del D.R.D. n. 15/2016 detto punteggio va assegnato sulla base dell’impegno, dichiarato del Piano di Sviluppo Aziendale, di aderire al sistema di produzione biologica ovvero di aumentare le quote di produzione aziendali con tali requisiti di qualità.

Tutte le domande - tra cui quella della ricorrente – che si sono attenute a tale criterio hanno – del tutto correttamente - dichiarato detto impegno.

Con D.R.D. n. 52 del 09.08.2017, relativamente al medesimo criterio di valutazione, risulta, infatti, confermato quanto riportato nel D.R.D. n. 15/2016 prevedendo l’assegnazione dei 4 punti in presenza della prima richiesta di notifica per l’adesione dell’intera azienda o per aumentare le quote di produzione aziendali con tali requisiti di qualità.

Con successivo D.R.D. n. 213 del 09.07.2018, recante i nuovi “*Criteri di selezione delle operazioni del PSR Campania 2014/2020*” per i quali è stato conseguito apposito preliminare parere del Comitato di Sorveglianza, risultano ancora confermate le modalità di assegnazione del punteggio di cui al “*Criterio di selezione 7.2*” come adottate nella precedente versione.

In applicazione del principio di predeterminazione dei criteri di selezione e valutazione, la P.A. non avrebbe dovuto modificare la suddetta modalità di attribuzione dei 4 punti per tutta la procedura.

Ma così non è stato.

2.5.2 - Con circolare prot. n. 0215079 del 03.04.2019, a distanza di quasi 20 mesi dalla pubblicazione del bando, la Direzione Generale per le

Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha fornito ulteriori indicazioni metodologiche ed operative per l'istruttoria delle domande di sostegno, prevedendo ulteriori adempimenti.

In particolare, dal quadro sinottico dei criteri di selezione, allegato alla circolare, relativamente all'*“Adesione a sistemi di produzione biologica certificata”*, è previsto che *“il punteggio è assegnato in presenza della prima notifica per l'adesione al biologico dell'intera azienda (esclusa la zootecnica) o per l'incremento della quota biologica sempre per arrivare alla certificazione dell'intera azienda. Il mantenimento dell'impegno deve essere verificato in sede di collaudo”*.

In altri e più chiari termini, con tale circolare è stato richiesto un requisito – ovvero l'obbligo di aderire al biologico con l'intera azienda – che prima – *recte* né dal bando né dalle successive disposizioni di attuazione – era previsto.

In tal modo, dunque, ulteriormente modificando le modalità di attribuzione del punteggio di cui al criterio di selezione 7.2 e, soprattutto, introducendo in via postuma ulteriori adempimenti per l'assegnazione di detto punteggio.

Per l'effetto, è risultato che:

- le domande depositate prima delle modifiche - tra cui quella della ricorrente - sono risultate prive del requisito di cui al criterio 7.2 e, quindi, non hanno visto il riconoscimento del relativo punteggio;
- le domande che sono state depositate successivamente, potendosi conformare alla nuova modalità di attribuzione del punteggio, hanno visto il riconoscimento dei 4 punti.

Dette modifiche assumono rilevanza sotto un duplice profilo:

- da un lato, danno conto delle molteplici illegittimità del procedimento posto in essere dalla P.A. ovvero della univoca inversione procedurale;

- dall'altro, hanno inserito elementi di valutazione a domande ormai note, prevedendo l'attribuzione di diversi e maggiori punteggi in favore di determinate aziende.

In tal modo, dunque, violando i più elementari principi in materia di procedure di evidenza pubblica e, per quanto di interesse, creando il presupposto affinché numerose aziende vedessero incrementare il proprio punteggio a svantaggio di altre, tra le quali la ricorrente.

2.6 – Ma non solo.

Dette modifiche assumono rilevanza anche sotto un ulteriore ed autonomo profilo.

I “*Criteri di selezione delle operazioni del PSR Campania 2014/2020*” sono stati predisposti dalla competente Autorità di Gestione, previo parere favorevole del Comitato di Sorveglianza. Quindi, solo in seguito, previsti nel bando.

Nella specie, le modifiche di cui sopra sono intervenute nel corso della procedura senza rispettare neanche il prescritto *iter*.

Il modulo procedurale di cui sopra e le rispettive competenze sono state del tutto obliterate.

In tali condizioni, trova conferma la manifesta illegittimità del complessivo operato posto in essere dalla P.A. e, dunque, la fondatezza del presente gravame.

\*\*\*\*\*      \*\*\*\*\*

### **SULLA PROVA DI RESISTENZA**

In mancanza delle avversate proroghe, la ricorrente si troverebbe collocata in posizione utile e, dunque, la sua domanda sarebbe finanziata.

E ciò, tenuto conto della data di presentazione (**28.12.2017**), del punteggio conseguito e della dotazione finanziaria.

Come già rappresentato, il bando ha fissato quale termine ultimo il 31.10.2017.

Con successiva proroga di cui al D.R.D. n. 244/2017 detto termine è stato differito al **24.01.2018**.

Detta proroga è da ritenersi l'unica ammissibile in quanto riconducibile ad effettive e comprovate esigenze tecniche del sistema approntato per il deposito delle domande.

Per l'effetto:

- soltanto le domande depositate entro detto termine devono ritenersi legittime ed ammissibili;
- tutte le altre devono essere escluse in quanto hanno beneficiato di illegittimi ampliamenti temporali.

Orbene, a seguito di apposito accesso agli atti, è stato possibile rilevare che alla predetta data del 24.01.2018:

- le domande inserite erano soltanto **129**;
- quelle *rilasciate* – ovvero ammissibili – era solo **30**.

E ciò con un impegno di spesa pari ad **€ 16.187.295,38** a fronte dei **64.000.000,00** stanziati.

In tali condizioni, in assenza delle disposte - illegittime - proroghe - è evidente che la ricorrente:

- non solo sarebbe posizionata tra quelle ammissibili e finanziabili;
- ma addirittura avrebbe potuto accedere alla immediata concessione dei benefici, come da ultimo disposto con il D.R.D. n. 79/2020.

#### **ISTANZA DI SOSPENSIONE**

**Il fumus è nei motivi di appello.**

**Il danno, poi, è grave ed irreparabile.**

Per effetto della sentenza impugnata, l'appellante si vede sottratto il diritto ad accedere ai benefici richiesti.

**Il danno è ancora più grave ove si consideri che:**

**- confidando sul diritto ad accedere ai benefici in oggetto, ha già dato inizio al proprio progetto in applicazione di una espressa previsione di bando;**

**- l'investimento, in quanto già attivato, non sarebbe nemmeno ammissibile ad un eventuale successivo bando.**

A ciò aggiungasi che la dotazione finanziaria disponibile è davvero ridotta. Ammettendo ai finanziamenti, tra le altre, quelle domande che, grazie alle illegittime proroghe e circolari integrative adottate, sono state ammesse ed hanno superato in graduatoria l'appellante, la disponibilità finanziaria è stata ulteriormente ed irrimediabilmente erosa.

Per tale ragione si impone una misura cautelare che, nelle more della decisione di merito, disponga l'accantonamento di somme pari al finanziamento richiesto, come in un primo tempo disposto anche dal T.A.R..

#### **P.Q.M.**

Accogliersi l'appello, in uno all'istanza cautelare, con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese e competenze del giudizio.

Ai sensi degli artt. 9 e ss. D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che il presente giudizio è soggetto al contributo unificato nella misura fissa di € 975,00.

Salerno, 15.03.2021.

**Avv. Marcello FORTUNATO**