

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI

Ricorso

per la **Sig.ra Gerardina GUARINO** (C.F. GRNGRD84T65G309A),
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

contro la Regione Campania, in persona del legale rappresentante p.t.;

avverso e per l'annullamento – previa sospensione

- a - del provvedimento di cui alla nota prot. n. 0340604 del 20.07.2020 con la quale il Dirigente della U.O.D. 50 07 10 presso la Direzione Generale per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali della Regione Campania – Servizio Territoriale Provinciale di Avellino ha disposto la non ammissibilità della domanda di sostegno n. 84250143389 prot. AGEA.ASR.2018.1151362 depositata dalla ricorrente in data 04.07.2018;
- b - del D.R.D. n. 157 del 03.08.2020 recante “*Programma di Sviluppo Rurale Campania 2014- 2020. Misure non connesse alla superficie e/o animali. Approvazione Graduatoria Regionale Progetto Integrato Giovani - Tipologie di intervento 4.1.2 e 6.1.1 - bando adottato con DRD n. 239 del 13/10/2017 e ss.mm.ii – pubblicato sul BURC n. 75 del 16/10/2017*” nell’ambito della quale la domanda della ricorrente è ricompresa tra quelle “*non ammissibili a valutazione*”;
- c - ove e per quanto occorra, della nota prot. n. 0633595 del 22.10.2019 recante il preavviso di non ammissibilità a valutazione della predetta domanda;
- d – ove e per quanto occorra, del verbale reso dalla Commissione all’esito della seduta di riesame del 24.06.2020;
- e - ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 130 del 30.09.2019 recante la

graduatoria provvisoria provinciale;

f – ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 26 del 03.02.2020 di approvazione della rettifica della graduatoria sub e);

g – ove e per quanto occorra, del D.R.D. 47 del 20.04.2020 recante l'elenco delle domande immediatamente finanziabili;

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

nonché per l'accertamento

del diritto del ricorrente a vedere inclusa la propria domanda nella graduatoria delle domande ammissibili a valutazione e finanziabili.

FATTO

1 - Con D.R.D. n. 239 del 13.10.2017 (pubblicato sul B.U.R.C. n. 75 del 16.10.2017), la Regione Campania ha approvato il bando di attuazione del “*Progetto Integrato Giovani*” (tipologia d'intervento 4.1.2 e tipologia di intervento 6.1.1) del P.S.R. Campania 2014/2020.

E ciò, con l'obiettivo di incentivare il primo insediamento in agricoltura di giovani imprenditori, creare opportunità economiche per il mantenimento della popolazione giovanile nei territori rurali e nelle aree caratterizzate da processi di desertificazione sociale nonché favorire l'inserimento di professionalità nuove con approcci imprenditoriali innovativi, nelle aree con migliori performance economiche sociali.

2 - Detto bando ha fissato, in un primo tempo, al 28.02.2018 il termine ultimo per la compilazione e deposito delle domande, successivamente prorogato al termine del 09.07.2018.

In data 04.07.2018 ovvero nel rispetto di detto termine, la ricorrente ha depositato la domanda di sostegno identificata con il n. 84250143389 prot. AGEA.ASR.2018.1151362

3 - Nell'ambito della *Graduatoria provvisoria provinciale* approvata con

D.R.D. n. 130 del 30.09.2019, come successivamente rettificata, la domanda è stata inserita nell'Allegato B, tra le domande non ammissibili a valutazione.

5 – Con successiva nota prot. n. 0633595 del 22.10.2019, la Regione ha comunicato i motivi di detta inammissibilità, *ex art. 10 bis* della L. n. 241/1990, opponendo i seguenti rilievi:

1. manca idoneo titolo abilitativo (SCIA) per la ristrutturazione del fabbricato in quanto si prevede il cambio di destinazione d'uso (punto vendita, opificio);
2. nel progetto non è stato previsto un impianto energetico soddisfatto da produzioni derivanti da fonti rinnovabili nonostante si prevede l'incremento dei fabbisogni energetici, connesso agli investimenti previsti dal piano di sviluppo (acquisto della defogliatrice e riempitrice a funzionamento elettrico) per la filiera olivicola.

6 – Attesa l'erroneità dei rilievi opposti, in data 31.10.2019 ovvero nel termine all'uopo prescritto, la ricorrente ha depositato memoria controdeduttiva ai fini della corretta rivalutazione della domanda e, dunque, del favorevole accertamento della relativa ammissibilità.

7 – Ciò nonostante, in data 20.07.2020, con provvedimento prot. n. 0340604, la Regione:

- ha ritenuto non superati i rilievi opposti;
- ha disposto il non accoglimento del riesame, disponendo la non ammissibilità della domanda.

8 – Ha fatto seguito la Graduatoria Unica Regionale - D.R.D. n. 157 del 03.08.2020 – nell'ambito della quale la domanda della ricorrente è stata inserita tra quelle non ammissibili a valutazione ("Allegato E").

9 – Ma i provvedimenti impugnati sono manifestamente illegittimi e vanno annullati - previa sospensione della relativa efficacia - per i seguenti

MOTIVI

I – VIOLAZIONE DI LEGGE – (PAR. 8 DEL BANDO DI ATTUAZIONE DEL PROGETTO INTEGRATO GIOVANI - TIPOLOGIA D'INTERVENTO 4.1.2 E TIPOLOGIA DI INTERVENTO 6.1.1 IN RELAZIONE ALLE

DISPOSIZIONI GENERALI PER L'ATTUAZIONE DELLE MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA')

1.1 – La P.A. ha ritenuto non ammissibile la domanda depositata dalla ricorrente sulla base di due rilievi:

a - *“manca idoneo titolo abilitativo (SCIA) per la ristrutturazione del fabbricato, in quanto si prevede il cambio di destinazione d’uso (punto vendita, opificio)”*;

b - *“nel progetto non è stato previsto un impianto energetico soddisfatto da produzioni derivanti da fonti rinnovabili, nonostante si preveda l’incremento dei fabbisogni energetici, connesso agli investimenti previsti dal piano di sviluppo (acquisto defogliatrice e riempitrice a funzionamento elettrico) per la filiera olivicola”*.

1.2 – Detti rilievi sono, però:

- erronei;

- frutto di una non corretta applicazione, da un lato, della normativa in materia edilizia, dall’altro, della disposizione del bando di interesse (par. 8).

Su ciascuno di detti rilievi, pertanto, si osserva quanto segue.

***** *****

A – SUL RILIEVO SUB A) OVVERO SULLA PRESUNTA MANCANZA DI UN TITOLO EDILIZIO IDONEO

a.1 – A dire della P.A. *“il cambio di destinazione d’uso e le opere previste, al fine di poter completare il fabbricato non possono trovare soddisfazione nello strumento della Comunicazione Inizio lavori Asseverata (CILA)”*.

E ciò, in quanto *“la parte del fabbricato oggetto dell’intervento deve essere*

completata, mancando l'intera tompagnatura esterna, gli infissi ecc. Per tale tipo di attività e categoria lavori a farsi è necessaria la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)".

a.2 – In contrario, valga quanto segue.

a.2.1 - Il fabbricato nell'ambito del quale sono previsti gli interventi di cui al richiesto finanziamento risulta assentito con permesso di costruire n. 45 del 19.12.2014 e successiva proroga n. 6950 del 18.12.2015.

Per le opere in oggetto, in data 29.06.2018, la ricorrente ha depositato apposita c.i.l.a..

Sul punto, due dati dirimenti:

- nel termine di 30 giorni di cui all'art. 19 – comma 6 bis della L. n. 241/1990 – e, del pari, successivamente – **non è intervenuto alcun provvedimento inibitorio da parte della P.A.**; detto titolo edilizio, pertanto, non solo è valido ed efficace, ma si è anche consolidato;
- detta c.i.l.a. è sicuramente consentita attesa la natura delle relative opere; la ricorrente, infatti, ha provveduto al relativo deposito, solo ed esclusivamente, al fine di apportare alcune modifiche nella distribuzione interna degli spazi, funzionali alla programmata attività.

Nulla di più.

Insomma, opere pacificamente assentibili mediante c.i.l.a., come pure espressamente precisato nell'ambito di detta *comunicazione* (si cfr., pag. 7 della c.i.l.a., *interventi di cui all'art. 3 – comma 1 – lett. b del D.P.R. n. 380/2001*).

a.2.2 – Le considerazioni che precedono, in presenza di un titolo valido ed efficace, sono assorbenti.

In ogni caso, a conferma della fondatezza della presente censura, si osserva quanto segue.

Il riferimento, per quanto di interesse, va all'art. 6 *bis* del D.P.R. n.

380/2001, rubricato “*Interventi subordinati a comunicazione di inizio lavori asseverata*”, ai sensi del quale “**gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente,**”.

Detta norma ammette la mera comunicazione (asseverata) per tutte le opere **non** riconducibili all'edilizia libera (art.6) o **non** soggette al permesso di costruire (art.10) o alla s.c.i.a. (art. 22).

Sul punto, un dato dirimente.

Nell'attuale regime normativo dei titoli edilizi, come derivante dalle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 222/2016, **la c.i.l.a. ovvero l'art. 6 bis ha natura residuale.**

Il regime residuale della s.c.i.a. di cui al regime previgente, cioè, in un'ottica di ulteriore semplificazione, è stato *ribaltato*, individuando nell'art. 6 bis la residualità: “**gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6, 10 e 22, sono realizzabili previa comunicazione ..**”.

Chiarito quanto sopra, le opere in oggetto, rispetto alle quali è pacifica l'assenza di qualsivoglia rilevanza strutturale (sul punto, si rinvia alla *relazione tecnica delle opere* in atti - pag. 2: “*i lavori strutturali sono stati ultimati in data 05.05.2017; il certificato di collaudo è stato depositato .. in data 11.08.2017*”) **non sono riconducibili a quelle per le quali è prescritta la s.c.i.a..**

Sul punto, la lettura dell'art. 22 – comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 è dirimente: gli interventi di cui all'art. 3 – comma 1 – lett. b) del D.P.R. n. 380/2001 sono soggetti a s.c.i.a. “*qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio o i prospetti*”.

Non è così nella proposta c.i.l.a. del 29.06.2018.

Dunque, le opere in oggetto non sono riconducibili al regime della s.c.i.a..
a.2.3 - La pacifica riconducibilità di dette opere al regime della c.i.l.a. trova ulteriore conferma nella tabella A – Sez. II di cui al D.Lgs. n. 222/2016, nell’ambito della quale gli interventi in oggetto rientrano proprio nelle “attività n. 3 – Manutenzione straordinaria (leggera)”.

a.3 – Per altro verso, contrariamente a quanto assunto dalla P.A., i previsti interventi non comportano nemmeno un cambio di destinazione d’uso rilevante ai sensi dell’art. 23 *ter* del D.P.R. n. 380/2001.

Il locale adibito allo stoccaggio dell’olio ed all’essiccazione dell’origano è destinato allo svolgimento di attività agricole dell’azienda.

Per l’effetto, l’originaria categoria funzionale (rurale) rimane invariata.

Nessun mutamento rilevante.

a.3.1 - Sul punto, la conferma si rinviene:

- nel D.Lgs. n. 228/2001, recante norme in materia di “*Orientamento e modernizzazione del settore agricolo*” il quale, all’art. 4 – comma 8 *ter*, prevede che “*l’attività di vendita diretta dei prodotti agricoli ... non comporta cambio di destinazione d’uso dei locali ove si svolge la vendita e può esercitarsi su tutto il territorio comunale a prescindere dalla destinazione urbanistica della zona in cui sono ubicati i locali a ciò destinati*”;

- nella normativa regionale in materia di attività agrituristica – L.R.C. n. 15/2008 – la quale all’art. 3, comma 3 prevede che “*i locali utilizzati ad uso agrituristico sono assimilati ad ogni effetto alle abitazioni rurali; lo svolgimento di attività agrituristiche non costituisce distrazione della destinazione agricola del fondo e degli edifici interessati e non comporta cambio di destinazione d’uso degli edifici censiti come rurali e come beni strumentali*”;

- in ogni caso, come già sopra evidenziato, nel regime di cui all’art. 23 *ter* del D.P.R. n. 380/2001: la destinazione è - e resta - *rurale*, comma 1, lett.

d).

Trova definitiva conferma l'erroneità del rilievo opposto.

***** *****

B – SUL RILIEVO SUB B) OVVERO SULLA PRESUNTA MANCATA PREVISIONE DI UN IMPIANTO ENERGETICO DA FONTI RINNOVABILI

b.1 – Con riferimento al secondo rilievo opposto, la P.A. ha ritenuto che *“il richiedente avrebbe dovuto esplicitare nella relazione tecnica la volontà di realizzare l'impianto da fonti energetiche rinnovabili a proprie spese e, inoltre, avrebbe dovuto presentare dichiarazione d'impegno a realizzare tale opera a proprie spese.*

L'impianto andava dimensionato con un bilancio energetico al fine di definire l'esatta necessità energetica aziendale”.

b.2 - Sul punto, valga quanto segue.

b.2.1 - La P.A. muove da un'erronea interpretazione ed applicazione delle prescrizioni del bando.

Il riferimento, per quanto di interesse, va proprio al par. 8 rubricato *“spese ammissibili”*.

In particolare, nella seconda parte è previsto che *“l'incremento dei fabbisogni energetici, connesso agli investimenti previsti dal piano di sviluppo, deve essere soddisfatto da produzioni derivanti da fonti rinnovabili. In relazione dovrà riportarsi il quadro sinottico delle produzioni e dei consumi ante e post investimento.*

*Qualora l'incremento non trova capienza nelle produzioni rinnovabili già presenti, l'azienda deve realizzare un adeguato **impianto atto a soddisfare la maggiore esigenza energetica.***

L'autoapprovvigionamento energetico per soddisfare le esigenze aziendali connesse ai nuovi impianti può essere soddisfatto anche ricorrendo ad impianti per la cui realizzazione non è richiesto alcun

finanziamento. In tal caso la concessione degli aiuti richiesti sarà subordinata alla preliminare sottoscrizione di atto di impegno alla realizzazione del necessario impianto da fonti rinnovabili e, in sede di accertamento finale per la liquidazione del saldo dell'aiuto concesso, dovrà essere verificata la sua effettiva realizzazione

b.2.2 – In virtù di detta previsione di bando, cioè, la realizzazione / installazione di impianti idonei a soddisfare l'eventuale incremento del fabbisogno energetico connesso alla realizzazione del progetto può avvenire:

- mediante richiesta di ammissione ai finanziamenti; in tale ipotesi, deve – ovviamente – essere indicata in progetto e nel relativo computo;
- in alternativa, a totale carico del richiedente; per l'effetto, in tale diversa ipotesi, detta opera / installazione non deve essere indicata nel progetto; è sufficiente la dichiarata volontà di accollarsi i relativi costi.

Null'altro.

La norma poi:

- non indica detto atto di impegno tra i *titoli* da acquisire entro la data di deposito dell'istanza (come avviene, per esempio, per i titoli edilizi);
- nel prevedere la “*preliminare*” sottoscrizione di atto di impegno si riferisce soltanto ad un momento precedente alla concessione degli aiuti richiesti, non certamente al momento di deposito dell'istanza. Sul punto, l'art. 8 succitato è univoco: **“la concessione degli aiuti richiesti sarà subordinata alla preliminare sottoscrizione di atto di impegno alla realizzazione ..”**; il riferimento è al d.i.c.a finale, non certamente alla domanda iniziale di ammissione.

b.2.3 - La correttezza di tale ricostruzione è confermata da una recentissima sentenza resa da codesto Ecc.mo T.A.R., avente ad oggetto proprio la richiesta postuma da parte della Regione della dichiarazione di

impegno (si cfr. **T.A.R. Campania – Napoli, sez. III- sent. n. 4126 del 30.09.2020**).

Tale dato è dirimente.

E' la stessa Regione dunque:

- a ritenere non dovuto l'atto di impegno al momento della domanda;
- addirittura a richiederlo come integrazione;
- è, del pari, codesto Ecc.mo T.A.R. ad aver già riconosciuto la possibilità di depositarla nel corso dell'istruttoria ovvero la fondatezza della presente censura.

Muovendo da tali presupposti, è evidente l'erroneità del rilievo opposto ove si consideri che, del tutto coerentemente alle succitate prescrizioni del bando, la ricorrente:

- si è assunta i costi per la installazione dell'impianto per soddisfare l'incremento energetico connesso al progetto;
- si è già impegnata a sostenere il relativo costo.

Segue, l'erroneità del rilievo opposto già sotto tale primo profilo.

b.3 – La fondatezza della presente censura trova conferma nel *fatto*.

L'assunto incremento di fabbisogno energetico è riconducibile ad una defogliatrice ed una riempitrice.

Trattasi di attrezzature da utilizzare pochi giorni all'anno.

Il relativo consumo, poi, è minore di quello di un piccolo elettrodomestico *di casa*.

Il consumo è così irrisorio che lo stesso incremento del fabbisogno risulta impercettibile.

Non può, dunque, addirittura rappresentare un requisito di ammissibilità del progetto.

b.4 - Per altro verso, la Regione ha disposto l'esclusione elevando – erroneamente – la circostanza di cui sopra a condizione di ammissibilità.

Condizioni di ammissibilità e spese ammissibili sono – e devono rimanere - due profili totalmente distinti.

Le prime – puntualmente indicate al par. 7 – attengono all'ammissibilità a valutazione della domanda di sostegno, le seconde attengono alle voci del complessivo investimento per le quali si chiede il relativo finanziamento.

Ne consegue, dunque, che non è possibile escludere *in toto* la domanda laddove dovrebbero essere soltanto – **ed al più** - espunte le spese ritenute non ammissibili.

Nella specie, sulla base di una erronea frammistione tra i due succitati profili, la P.A. ha ritenuto la domanda non ammissibile.

Senonché:

- la presentazione dell'atto di impegno in uno alla domanda non è certamente prevista a pena di inammissibilità ai sensi del par. 7 del bando;
- la P.A. avrebbe potuto – al più – procedere alla decurtazione della spesa corrispondente ai macchinari per i quali la ricorrente ha dichiarato di provvedere autonomamente all'approvvigionamento energetico, non certamente ad escludere *tout court* l'intero investimento.

Segue la definitiva conferma dell'illegittimità del provvedimento adottato e, dunque, della disposta esclusione.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Il danno è gravissimo.

Per effetto dei provvedimenti impugnati viene inibito alla ricorrente di accedere ai benefici necessari per l'adeguamento della propria azienda alle nuove esigenze di mercato.

L'immediata lesività ed il danno sono evidenti: trattasi di un provvedimento di esclusione e chiusura del procedimento.

Muovendo da tale presupposto, attesa la manifesta fondatezza del gravame, **al danno lamentato può ovviarsi mediante l'adozione di una**

misura cautelare di riammissione alle successive fasi del procedimento.

In mancanza di una immediata riammissione, infatti, la ricorrente si vedrebbe definitivamente preclusa la possibilità di accedere ai benefici in oggetto, nelle more assegnati agli altri richiedenti, e privata delle risorse su cui ha fondato l'assunzione di obbligazioni verso terzi.

Fermo quanto sopra sulla immediata lesività della esclusione, un'ultima precisazione.

La scheda di autovalutazione reca l'indicazione di **82 punti**.

Il punteggio soglia è 75 punti.

Per effetto della richiesta ammissione, pertanto, la ricorrente vedrebbe la propria domanda direttamente finanziata.

P.Q.M.

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

Ai sensi degli artt. 9 e ss. del D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che la presente controversia è soggetta al versamento del contributo unificato nella misura di € 650,00.

Salerno, 19.10.2020.

Avv. Marcello FORTUNATO

Firmato digitalmente da: Marcello Fortunato
Data: 19/10/2020 18:57:06