

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

- N A P O L I -

Ricorre la **SAN FELICE Società Agricola a r.l.**, con sede in Vitulazio (CE), alla via Farina n. 04, P.IVA n. 03677030615, in persona dell'Amministratrice e legale rappresentante p.t. Dott.ssa Catia Gravina (Santa Maria Capua Vetere, 20.04.1979), rappresentata e difesa, giusta procura speciale conferita in atti e da intendersi unita al presente ricorso per formarne parte integrante, dagli Avv.ti Eduardo Romano (c.f. RMN DRD 75A17 B963A; pec: eduardo.romano@avvocatismcv.com; comunicazioni al telefax 081-18378179) e Giovanni Actis (c.f. CTS GNN 62M14 B715W; pec : giovanni.actis@avvocatismcv.it), con i quali elettivamente domicilia in Napoli, alla via San Pasquale a Chiaia, n. 55, presso lo studio dell'Avv. Carlo Maria Iaccarino, **per l'annullamento, previa sospensione della efficacia, di :** a) Comunicazione della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania del 17.07.2020, prot. n. 2020.0340028, con la quale è stato partecipato alla ricorrente che la sua domanda di sostegno correlata al Bando indetto dalla Regione Campania con Decreto Dirigenziale n. 52 del 09.08.2017 ad oggetto "*PSR Campania 2014/2020 Misure non connesse alla superficie e/o animali : Tipologie di intervento 4.1.1*" era stata inserita nella sezione delle domande non ammissibili per mancato raggiungimento del punteggio minimo della Graduatoria Regionale definitiva; **b)** la Graduatoria Unica Regionale definitiva di cui al Bando indicato sub a), approvata con Decreto Dirigenziale n. 138 del 15.07.2020, pubblicato sul B.U.R.C. n. 147 del

20.07.2020, nella parte in cui non contempla la Società ricorrente e la relega nell'elenco delle Domande non ammissibili per mancato raggiungimento del punteggio minimo (sub lett. d); **c)** tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali, tra i quali, precipuamente e *quatenus opus* : **c.1)** la Nota della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania dell'11.05.2020, avente ad oggetto “*PSR CAMPANIA 2014-2020 – Tipologia Intervento T.I. 4.1.1 domanda n. 84250079310 prot. n. AGEA.ASR.2018.339291 del 20.04.2018. Comunicazione degli esiti dell'attività di revisione svolta in autotutela (art. 10 bis della Legge 241/1990) – integrazione comunicazione prot. n. 522532 del 02/09/2019*”; **c.2)** la Nota della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania del 02.09.2019, prot. n. 0522532, avente ad oggetto “*PSR CAMPANIA 2014-2020 – Tipologia di Operazione 4.1.1 domanda n. 84250079310 prot. AgEA n. AGEA.ASR.2018.339291 del 20/04/2018. Comunicazione di non accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis della Legge 241/1990*”; **c.3)** la Graduatoria Regionale provvisoria approvata con Decreto Dirigenziale n. 136/2019 e quella, parimenti provvisoria, rettificata di cui al Decreto Dirigenziale n. 39 del 17.02.2020; **c.4)** le Determinazioni ed i Verbali delle operazioni condotte dalle Commissioni di esame e di riesame delle domande nelle adunanze del 06.02.2020 (Verbale prot. n. 2020.0080443 del 07.02.2020), del 01.03.2020 (Verbale prot. n. 2020.0139764 del 03.03.2020) e del 17.06.2020 (Verbale prot. n. 2020.0300623 del 26.06.2020); **c.5)** la Nota Operativa della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali prot. n. 2019.0767064 del 16.12.2019 e quella

successiva prot. n. 2020.0037578 del 20.01.2020, nonché il Provvedimento prot. n. 2020.0114981 del 21.02.2020, con cui è stata nominata la Commissione per attività di verifica delle istanze presentate a valere sul PSR Campania 2014/2020 – Tipologia di Intervento 4.1.1 –

F A T T O

La società ricorrente ha partecipato, producendo rituale e tempestiva domanda, al Bando indetto dalla Regione Campania con Decreto Dirigenziale n. 52 del 09.08.2017 ad oggetto “*PSR Campania 2014/2020 Misure non connesse alla superficie e/o animali : Tipologie di intervento 4.1.1*”.

L’istanza della Società Agricola San Felice prevedeva una tipologia di intervento nel novero del Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole per un importo, richiesto in finanziamento, di Euro 910.832,77, articolato su varie tipologie di spesa (su cui *infra*).

Il Bando della Regione stabiliva, fra l’altro, che per essere ammessi alla graduatoria specifica d’esito (cfr. punto 11, ultimo paragrafo) occorreva riportare un punteggio di merito “*uguale o superiore a 40,00 punti, di cui almeno 24,00 punti derivanti dalla valutazione del progetto (principi di selezione n. 5,6,7,8)*.”

Le istanze con punteggi inferiori non saranno ammissibili a finanziamento”.

L’odierna ricorrente, al pari di tutte le altre imprese istanti, nel compilare e produrre la sua domanda di ammissione (n. 84250079310), aveva proceduto al c.d. processo di autovalutazione, indicando, in ragione delle specificazioni e dei requisiti esplicitati in domanda, il punteggio complessivo di 56/100, in attesa, naturalmente, che lo stesso venisse confermato in fase di esame dalla preposta

Commissione.

Quest'ultima, invece, inizialmente faceva pervenire un preavviso (ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990) di inammissibilità della istanza (comunicazione prot. n. 2019.0522532 del 02.09.2019), cui l'interessata tempestivamente controdeduceva (a mezzo pec dell'11.09.2019).

In attesa che pervenisse l'esito del riesame connesso con la produzione delle controdeduzioni di parte, la Regione Campania ha provveduto a numerose sostituzioni delle commissioni di istruttoria, le quali, prima ancora di esitare i procedimenti di riesame pendenti, hanno formulato nuovi ed ulteriori preavvisi ex art. 10 bis cit., aventi quali destinatari, tra gli altri, anche la Società ricorrente.

Tant'è che con successiva Nota dell'11.05.2020, ad oggetto "*Comunicazione degli esiti dell'attività di revisione svolta in autotutela (art. 10 bis della Legge 241/1990) – integrazione comunicazione prot. n. 522532 del 02/09/2019*", l'Amministrazione evidenziava, a suo dire, criticità afferenti i criteri di merito (e di punteggio) sub nn. 1), 5), 7) e 8), ancora una volta invitando la destinataria a formulare le proprie controdeduzioni entro il termine di giorni dieci dalla ricezione della comunicazione de qua.

L'Azienda trasmetteva, in data 21.05.2020, le proprie (seconde) osservazioni e controdeduzioni, instando affinché la Regione, per il tramite dei suoi organi tecnici di istruttoria, definisse in senso favorevole alla richiedente la relativa istanza di ammissione.

Per contro, invece, con Nota prot. n. 2020.0340028 del 17.07.2020, l'Amministrazione partecipava alla società San Felice gli esiti finali del

procedimento, significando all'interessata che la sua istanza era sì stata scrutinata quale ammissibile, avendo reputato superate in tal senso le relative criticità del settembre 2019, ma che la stessa era stata tuttavia *“inserita nella sezione delle Domande non ammissibili per mancato raggiungimento del punteggio minimo della Graduatoria Regionale definitiva, con il seguente punteggio : PUNTEGGIO TOTALE : 36 – PUNTEGGIO PROGETTO : 31”*.

Dunque, pur avendo in ogni caso superato la soglia minima di merito afferente specificamente il Progetto (31,00 punti riconosciuti su di un minimo di 24,00), la Società odierna ricorrente non è risultata utilmente inserita nella graduatoria finale regionale, per soli quattro punti, a cagione del fatto che il punteggio complessivo ad essa riconosciuto è stato pari a 36,00 su di un minimo, come da bando, di punti 40,00.

Le determinazioni assunte in tema dall'Amministrazione, unitamente agli atti e provvedimenti indicati in epigrafe del presente ricorso, sono illegittime e meritano di essere annullate, previa sospensione della efficacia, sulla scorta dei seguenti

MOTIVI

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3 E 10 BIS DELLA LEGGE 07.08.1990, N. 241, E DEL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA 4.1.1 DI CUI AL DECRETO DIRIGENZIALE REGIONE CAMPANIA N. 52 DEL 09.08.2017 – ECCESSO DI POTERE – CARENZA DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – TRAVISAMENTO – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI DI BUON ANDAMENTO ED IMPARZIALITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – ILLOGICITA' MANIFESTA - SVIAMENTO – PERPLESSITA'.

I - Prima ancora di addentrarci nel merito delle statuizioni assunte dall'Amministrazione Regionale, come si dirà violative dei criteri di scrutinio

previsti dallo stesso Bando, occorre porre all'attenzione del Collegio l'articolazione, per certi versi schizofrenica, del procedimento istruttorio svolto nei confronti della società ricorrente.

Come si è anticipato in fatto, quest'ultima aveva in una prima fase ricevuto un preavviso (settembre 2019) di inammissibilità della istanza, nel corpo del quale venivano individuati, ad iniziativa della preposta Commissione, quattro punti specifici, così indicati ivi “1) Progetto esecutivo – Inizio lavori; 2) Impianto di recupero e riuso dell'acqua; 3) Impianto fotovoltaico; 4) Domanda di sostegno”.

A detti rilievi critici l'azienda puntualmente controdeduceva con proprio scritto dell'11.09.2019, sottoponendo all'Amministrazione tutti gli elementi utili al superamento delle dette criticità.

Ed infatti, così come peraltro risulta dall'ultimo provvedimento del 17.07.2020 (prot. n. 2020.0340028), la Regione riconosce che la Commissione di riesame, nell'adunanza del 06.02.2020 “*alla stregua del'Approfondimento giuridico ns. 273 del 07.11.2019, reso in data 04/02/2020, ha valutato nel merito le controdeduzioni contenute nella richiesta di riesame, come da verbale di riesame prot. n. 2020.0080443 del 07.02.2020, accogliendo la richiesta di riesame, con le seguenti motivazioni :*

- *In relazione al punto uno, visto il contenuto del parere ritiene rimossa la criticità evidenziata in corso di istruttoria;*
- *In relazione al punto due, la commissione rilevato che la spesa non compete tra gli interventi di cui alla DdS, assegna al Tecnico Istruttore il compito di tagliare la spesa, laddove fosse eventualmente presente nel*

computo metrico;

- *In relazione al punto tre, la commissione viste le controdeduzioni ritiene rimossa la criticità evidenziata nel corso dell'istruttoria;*
- *In relazione al punto quattro, la commissione in analogia ad altre simili fattispecie già riesaminate ritiene rimossa la criticità evidenziata nel corso dell'istruttoria”.*

Pertanto, all'esito del riesame, e proprio sulla scorta delle controdeduzioni fornite dall'azienda, la domanda di ammissione di quest'ultima era risultata non solo ammissibile, ma addirittura confermata nel suo punteggio di merito valutativo (p. 56,00), scontando la sola parziale riduzione di una delle voci di costo ammissibile al finanziamento, relativa all'Impianto di recupero e riuso dell'acqua, che “*laddove fosse eventualmente presente nel computo metrico*” (così testualmente lo stralcio del verbale di riesame del 07.02.2020 citato dalla stessa Regione) andava elisa (e su ciò si dirà più diffusamente *infra*).

Dunque, in buona sostanza, una domanda di ammissione che, sottoposta ad integrale riesame, aveva superato il vaglio di ammissibilità (di cui si era inizialmente dubitato a causa del presunto avvio dei lavori in azienda anzitempo) ed era risultata pressocchè integralmente confermata, salvo l'ipotetica (sola) riduzione di spesa di una delle voci di costo richieste a finanziamento (*rectius*, come si dirà, di due apparecchiature specifiche).

Ex abrupto, la scena si modifica ampiamente allorquando, come anticipato in fatto, la Regione “rinnova”, a suo modo, il preavviso ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990 (maggio 2020), indicando nuovi e diversi profili di criticità della

domanda della ricorrente, che, come detto, non avrebbero (più) condotto a dubitare della sua ammissibilità, ormai pacifica, ma avrebbero tuttavia largamente inciso (*ex post*) sul punteggio di merito da riconoscerle, sino al punto da comprimerlo in misura tale da renderlo insufficiente (36,00 pt. attribuiti su di un minimo di 40,00).

Dunque, una istruttoria sul punto del tutto carente e confusa, contraddittoria e foriera di pregiudizio per la ricorrente, che si è vista ingiustamente estromessa dalla graduatoria finale di merito.

E ciò è ancor più confermato dai contenuti del provvedimento finale del 17.07.2020, ove, in via del tutto singolare ed approssimativa, addirittura l'ente "*dà atto che non sono state presentate controdeduzioni alla mancata assegnazione del punteggio per l'adesione al PAF*" (circostanza del tutto in veritiera, come si dirà oltre).

II – In ogni caso, le (apparenti e comunque insufficienti) motivazioni trasfuse dalla Regione nel provvedimento di esclusione da ultimo pervenuto rilevano, per quanto ivi emerge, ai fini valutativi connessi con i criteri che seguono : 1 – Tipologia del richiedente; 5 - Caratteristiche tecniche/economiche del progetto; 7 – Miglioramento della qualità delle produzioni; 8 – Investimenti strategici.

Le censure avverso le determinazioni assunte in ordine ai criteri sub nn. 1) e 7) sono collegate in ragione della connessione dei detti criteri, come si dirà più innanzi, ed hanno comportato l'elisione di 2 punti di merito (1+1) che, in tesi, non sarebbero da soli sufficienti a consentire alla interessata di raggiungere il punteggio minimo di 40,00 di cui si è più volte detto. Essi, quindi, saranno trattati

per ultimi, atteso che, per contro, l'illegittimo mancato riconoscimento anche di uno solo degli ulteriori criteri di merito (sub nn. 5 e 8), ben vero tutti spettanti, già si tradurrebbe nel raggiungimento del traguardo minimo di ammissibilità della istanza.

E valga il vero. Per quanto riguarda il criterio n. 08 – Investimenti strategici – se da un canto è risultato pacifico che la natura dell'intervento proposto e progettato dalla richiedente impresa, ovvero *“Introduzione di impianti idraulici per consentire il recupero ed il riuso dell'acqua”* rientrasse tra quelli preindividuati nell'apposito cluster di bando (cfr. punto 8, pag. 24) quali appunto di tipo *“strategico”*, dall'altro ciò che sarebbe risultato ostativo all'attribuzione del relativo punteggio è che la spesa relativa all'impianto *“non è risultata ammissibile”* (così il preavviso ex art. 10 bis in data 11.05.2020), ovvero, secondo il provvedimento finale del 17.07.2020, poiché *“nell'istruttoria della DdS sul SIAN il quadro – voci di spesa – non è stato compilato”*.

Due ragioni che, già all'apparenza e sul piano lessicale, sono in evidente contrasto e contraddizione tra di loro, oltre che risultare sconfessate da quanto trasfuso nel Verbale di Commissione del 07.02.2020, n. 2020.0080443.

Ivi, infatti, si era solo affidato il compito al tecnico istruttore di *“tagliare la spesa, laddove fosse eventualmente presente nel computo metrico”*, in conformità a quanto peraltro preannunziato con la comunicazione del 02.09.2019 (primo preavviso) sub n. 02, appunto in tema di impianto di recupero e riuso dell'acqua, laddove veniva osservato che nel computo metrico delle opere edili mancava il *“sistema di filtraggio con filtro a membrana e il bioreattore”*.

In altri termini, in funzione del fatto che due apparecchiature specifiche, il filtro a membrana ed il bioreattore, non erano state introdotte nel computo metrico delle opere edili (dunque sussistente) l'intera spesa è stata reputata non ammissibile e, a cascata, l'intervento integralmente stralciato dai criteri di merito da attribuire alla richiedente, con eliminazione di ben 9 punti.

Ciò è del tutto erroneo e violativo della *lex specialis*, se solo si fosse tenuto in conto, come precisato dalla società San Felice nelle proprie controdeduzioni dell'11.09.2019, che le due apparecchiature in questione non sono presenti nel Prezzario Regionale OO.PP. della Regione Campania e che, quindi, l'azienda istante avrebbe proceduto ad acquistarle autonomamente "con mezzi propri".

Per migliore comprensione, allora, è patente la violazione e l'eccesso di potere in cui è incorsa l'Amministrazione, che dapprima avrebbe dovuto provvedere, come disposto, alla sola eliminazione dalle voci di spesa dei due (eventuali) importi riconnessi con le due apparecchiature di che trattasi, invero già non presenti quali voci di spesa per le ragioni ora dette, e, poi, ha completamente azzerato la spesa stessa dell'intervento strategico in questione, facendo decadere l'attribuzione del relativo punteggio di merito.

Non è dato comprendere, anche alla luce delle disposizioni di bando, come ciò sia potuto accadere, tenuto conto che l'accollo del relativo onere di acquisto con risorse proprie da parte dell'azienda (per nulla vietato) non interferisce con la premialità del tipo di intervento progettato e sottoposto alla valutazione dell'Amministrazione.

In altre parole l'acquisto del sistema di filtraggio a membrana e del bioreattore

non avrebbe (semmai) conseguito forme di finanziamento da parte della Regione, cedendo appunto ad esclusivo carico dell'azienda, ma non per questo l'intervento progettato non avrebbe egualmente meritato di essere foriero di punteggio di merito. Per contro, è avvenuto l'esatto contrario, senza che vi fosse alcun rilievo di merito in relazione all'impianto in quanto tale (per come progettato).

Pacifico, quindi, che i nove punti di cui al criterio 8 andassero attribuiti alla società richiedente, che se li è invece visti ingiustamente sottratti.

Né vale il riferimento, per quanto generico e addotto per la prima volta solo nella Comunicazione finale del 17.07.2020, alla mancata compilazione del quadro voci di spesa, poiché trattasi di lavori edili per i quali è stato da un canto allegato il relativo computo metrico e, dall'altro, non era previsto nella piattaforma digitale il quadro di riferimento per l'inserimento delle voci di spesa (quale sottocategoria specifica) afferente appunto la *“Introduzione di impianti idraulici per consentire il recupero ed il riuso dell'acqua”*.

In altri termini, l'Amministrazione non ha reputato riconoscibile il punteggio *de quo* per non aver compilato la richiedente un quadro specifico di spesa..... che non c'è!

Pertanto, il relativo dettaglio (per l'esame da parte della preposta commissione) era appunto trasfuso nella sezione del computo metrico che la riguardasse e nella relazione esplicativa del tecnico di parte, parimenti allegata, dalla quale si evinceva anche la individuazione grafica dell'intervento (in adiacenza alla sala mungitura ed alla sala latte) e ben si illustrava come lo stesso non fosse soggetto a previo rilascio di Permesso di Costruire, risultando ascrivibile l'impianto in

questione al regime delle opere di edilizia libera (D.M. Infrastrutture e Trasporti del 02.03.2018). Del resto, analogamente, la stessa criticità era già stata superata con riguardo all’Impianto fotovoltaico (mancata indicazione dell’ubicazione e/o posizionamento nel relativo grafico di progetto).

III - In relazione, poi, al mancato riconoscimento dei punteggi (5+5) derivanti dal Criterio 5 *“Caratteristiche tecniche/economiche del progetto”*, sia per la *“Adesione al Piano Assicurativo Agricolo”* (5 pt.) sia per gli *“Investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta ovvero investimenti materiali e immateriali necessari ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento tramite soluzioni organizzative di imprese agricole”* (5 pt.) parimenti è ravvisabile violazione dei principi e dei criteri di cui al Bando, nonché di parità di trattamento e non discriminazione tra gli aspiranti. Ed infatti, in ordine al c.d. PAI il Bando di riferimento (D.D. n. 52/2017) indicava quale elemento sufficiente la sola *“richiesta di adesione al piano assicurativo agricolo”*, ma non imponeva affatto che fosse stata già sottoscritta la relativa polizza sin dal momento della partecipazione al bando regionale.

E ciò in via del tutto logica ed altresì analoga anche ai bandi regionali precedenti (stessa misura 4.1.1), atteso che la polizza viene stipulata allorquando si è ammessi al finanziamento e sorge l’obbligo di mantenere tutti gli impegni e le condizioni progettuali di cui all’intervento finanziato.

L’interpretazione sviata e restrittiva che della previsione di bando ha fatto invece la Commissione in istruttoria non può risultare conforme alla regola della *lex specialis* e merita, quindi, di essere censurata, poiché fondata su di un preventivo,

quanto insussistente, obbligo di sottoscrizione della polizza.

Quanto poi alla circostanza secondo la quale “...il PAI non risulta rinnovato nella campagna 2019” (cfr. preavviso dell’11.05.2020), la deduzione lascia a dir poco perplessi, tenuto conto che il Bando cui la ricorrente ha preso parte è del 2017 e che lo stesso di certo non prescriveva (né di certo avrebbe potuto) di elaborare di anno in anno il PAI in funzione della lungaggine (tre anni!) del procedimento di formazione delle graduatorie di merito da parte dell’Ente Regione.

Naturalmente ogni azienda partecipante, tra cui anche la San Felice, si è peritata di elaborare la richiesta di adesione al piano assicurativo agricolo, unico elemento richiesto dal Bando, elaborando il relativo PAI (per l’anno 2018) in vista della produzione della istanza di partecipazione, ma non era di certo obbligata, né come detto ciò era richiesto a pena di mancata attribuzione di punteggio dal Bando regionale, di rinnovare di anno in anno il PAI con i relativi oneri da sopportare all’uopo, sol perché l’amministrazione pubblica abbisogna di 36 mesi per la conclusione del procedimento.

In altri termini, le lungaggini burocratiche della P.A. procedente, articolate nel caso di specie addirittura su più anni, non possono divenire sinonimo dell’aggravamento del procedimento e della posizione del partecipante al bando, sul quale ricadrebbero, sotto comminatoria addirittura di mancata ammissione, oneri ed adempimenti aggiuntivi non per sua colpa.

Ma v’è di più. Ad ulteriore comprova della carenza assoluta di istruttoria e di motivazione sul punto è bene evidenziare al Collegio che la Regione, proprio sul criterio in esame, addirittura si spinge a prendere “atto che non sono state

presentate controdeduzioni alla mancata assegnazione del punteggio per l'adesione al PAF' (così testualmente la Nota in data 17.07.2020, ultima parte), completamente obliterando, sul piano istruttorio così come a seguire su quello della sussistenza di una seria ed effettiva motivazione (dunque assolutamente carente), che l'azienda odierna ricorrente aveva invece ritualmente e puntualmente controdedotto in argomento nello scritto del 21.05.2020 a mezzo posta elettronica certificata.¹

Evidente e grave è quindi la carenza di istruttoria sul criterio specifico in esame, che, come anticipato, al pari di altri già avrebbe consentito, da solo (poiché foriero di un punteggio di merito pari a 5 pt.), il raggiungimento ed anzi il superamento della soglia minimale dei 40,00 punti (36,00 + 5,00 = 41).

IV – Del tutto illogiche, poi, le apparenti ragioni che non avrebbero consentito l'attribuzione (anche) del punteggio pari a 5,00 punti derivante dagli *“Investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta ovvero investimenti materiali e immateriali necessari ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento tramite soluzioni organizzative di imprese agricole”*.

L'Amministrazione, infatti, offre una accezione della c.d. “filiera corta” che stride in patente contrasto con la definizione della stessa già in ambito di normativa comunitaria, ma, circostanza ancor più significativa, è intimamente contraddittoria con la stessa previsione di cui al Bando regionale, come ora si dirà.

Ed infatti, per filiera corta si intende una filiera produttiva caratterizzata da un

¹ Cfr. ivi a pag. 3, ultima parte.

numero limitato di passaggi produttivi e di intermediazioni commerciali. La filiera corta, tuttavia, non è solo sinonimo di vendita diretta nella propria azienda. Ed infatti, il Regolamento per il sostegno allo Sviluppo Rurale, (Art.2, comma 1, lettera m) del Regolamento (UE) n. 1305/2013, indica una definizione della stessa quale *“filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori”*. La filiera corta, quindi non è affatto limitata ad un mero rapporto “diretto” o “abbreviato” tra i due estremi della catena (produttore e consumatore), ma può assumere nuove forme distributive capaci di veicolare importanti quantitativi di prodotto sul mercato locale, come anche su mercati geograficamente distanti. La specificità della filiera corta risiede nella garanzia di trasparenza delle informazioni relative al produttore, al luogo di origine e processo, e nell’equità di distribuzione del valore aggiunto tra gli operatori economici che vi partecipano.

Non casualmente, infatti, lo stesso Bando regionale di cui al D.D. n. 52/2017 indica nel panorama della filiera corta, addirittura nel testo del criterio premiale in esame, le *“soluzioni organizzative di imprese agricole associate (O.P., cooperative, reti di impresa)”* (cfr. punto 5, lett. c, pag. 22).

Dunque, un contratto di rete tra imprese agricole è considerato, già in sede di Bando, elemento valevole ai fini del riconoscimento del criterio sub 5.c), con la susseguente attribuzione di punti 5,00, per contro negati.

Ora, come peraltro già illustrato nelle controdeduzioni di parte, l’azienda

zootecnica in questione ha eseguito un investimento materiale all'interno del proprio allevamento zootecnico necessario ad adeguare le modalità di offerta delle proprie produzioni agricole (il latte di bufala) per ampliare i mercati di riferimento, come appunto recita il criterio di selezione.

La filiera corta in questione è formata dall'allevamento bufalino San Felice Società Agricola S.r.l. per la produzione di latte di bufala e dal caseificio al quale viene conferito il latte che produce la mozzarella di bufala DOP. Essa rappresenta all'evidenza una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttore, trasformatore e consumatore. Le due aziende distano infatti circa 30 km. tra di loro.

L'azienda ricorrente, poi, ha ancor più avvalorato quanto sopra riportato stipulando (e documentando) un contratto di rete “Rete Bianchino Galeone”, con l'obiettivo richiamato nell'art.1 del medesimo contratto: realizzare comuni investimenti e forme stabili di collaborazione nei processi di allevamento zootecnico, produzione del latte di bufala e lavorazione dei prodotti lattiero caseari e, infine, nella fase di commercializzazione degli stessi, valorizzandone sia il contenuto territoriale che le caratteristiche qualitative intrinseche, attraverso opportune azioni di comunicazione e di marketing, ed iniziative in campo commerciale e distributive, nell'ambito della “filiera corta”, secondo logiche in grado di avvicinare la fase produttiva al consumatore.

Non è dato quindi comprendere come possa legittimamente addivenirsi al mancato riconoscimento del detto criterio premiale, adducendo la mancanza “nel

progetto di specifici investimenti” (così la Comunicazione del 17.07.2020), nel mentre nel precedente preavviso ex art. 10 bis dell’11.05.2020 il rilievo ostativo era stato invece ancorato al fatto che non apparisse, a parere della Commissione, *“rilevabile l’abbattimento delle fasi produttive che separano l’agricoltore dal consumatore finale”*, intendendo l’Amministrazione come detto per *“filiera corta”* solo un’accezione riduttiva e restrittiva di tal fatta.

E ciò pur in presenza di *“nuove strutture che consentiranno di incrementare il numero dei capi bufalini, la relativa produzione di latte crudo destinato ai caseifici Campani e italiani aziendale per la trasformazione in mozzarella di bufala campana DOP”* (cfr. Nota dell’11.05.2020, cit.).

Dunque pacifica era la sussistenza di investimenti specifici di progetto tesi, tra l’altro, all’incremento dei capi di bestiame in allevamento (nuove stalle e sale) ed alla connessa produzione del latte bufalino, ma, in prima battuta (preavviso dell’11 maggio), essi non erano stati reputati coerenti con la definizione di filiera corta che la Regione intendeva avere a riferimento.

Di poi, con il provvedimento finale, la *“carezza”* assunta a motivo di diniego è divenuta quella della (presunta) assenza di investimenti specifici per la filiera corta (sul cui esatto confine anche normativo si è già detto).

In buona sostanza, l’aver indicato in progetto la realizzazione di nuove strutture aziendali tese a rafforzare ed incrementare il processo produttivo della singola realtà aziendale, coniugato per il tramite di apposito contratto di rete (come richiesto dal Bando) con le ulteriori imprese del settore di zona (come detto), non potevano costituire elementi validamente obliterabili dall’Amministrazione

nell'esame dei criteri premiali e avrebbero, salvo determinazioni del tutto illogiche ed incoerenti rispetto alle previsioni di bando, risultare inevitabilmente forieri del punteggio (5,00) invocato dalla istante.

V – Anche la mancata attribuzione dei punteggi connessi con i criteri sub n. 1) – Tipologia del richiedente (Azienda iscritta ad albi di produzione DOCG o DOC, DOP o IGP), punti 1,00, e sub n. 7 – Miglioramento della qualità delle produzioni (Iscrizione ad albi di produzione DOCG o DOC, DOP o IGP), punti 1,00, lascia perplessi.

L'obiezione mossa dall'Amministrazione in tema fonda sulla circostanza che il latte bufalino, di cui è appunto produttrice la società ricorrente, *“non rientra tra le produzioni certificate di qualità”* (appunto di tipo DOCG, DOC, DOP o IGP), di modo che lo stesso non può assurgere a fattore di rilevanza per il riconoscimento dei (due) punteggi in questione.

Orbene, se è da un lato vero che il prodotto (unico nel suo settore) certificato di tipo D.O.P. è costituito dalla mozzarella di latte di bufala e non invece dal latte di bufala, è tuttavia innegabile che il latte crudo di bufala costituisce l'ingrediente principale (se non in sostanza l'unico) per la produzione della mozzarella di bufala campana che avviene per il tramite della lavorazione del latte conferito dagli allevatori/produttori.

In altri termini, nel mentre i singoli caseifici si limitano a trasformare il latte di bufala in mozzarella di bufala, l'Origine Protetta (c.d. D.O.P.) del prodotto finale (la mozzarella) è garantita dalla provenienza (anche geografica) del latte conferito per la lavorazione. Tant'è che il Consorzio di Tutela del Formaggio e della

Mozzarella di Bufala Campana, deputato ad assicurare il mantenimento del marchio D.O.P., sottopone a controllo anche i produttori di latte bufalino, e tra di essi anche l'azienda ricorrente, per il tramite dell'Organismo di controllo all'uopo autorizzato dal Ministero delle Politiche Agricole (DQA Certificazioni) tenuto tra l'altro a verificare che il latte da utilizzarsi per la produzione della mozzarella D.O.P. abbia origine nei territori delle Province campane di Caserta (ove ha sede la ricorrente), Napoli, Salerno e Benevento.

Ed infatti, ogni singolo litro di latte di bufala che l'Azienda San Felice produce, prima di essere processato nei caseifici di destinazione deve essere, quotidianamente, registrato su apposito portale in relazione alla sua quantità e destinazione di conferimento (*id est* ne deve essere tracciata l'origine e la destinazione infraterritoriale).

Non si può quindi dubitare, *rebus sic stantibus*, che le aziende di allevamento bufalino e di produzione del relativo latte partecipino a pieno titolo, subendone per giunta i relativi controlli, al processo di produzione della mozzarella di bufala campana, a marchio D.O.P., e, per quanto qui interessa, debbano rientrare nel novero di quelle aziende che, ai sensi e per gli effetti dei criteri di cui ai nn. 01 e 07 del Bando regionale, vadano premiate con il riconoscimento di 2 punti (1+1).

A ragionare diversamente, infatti, così come ha fatto la Commissione regionale, si determinerebbe una illogica quanto ingiustificata discriminazione tra l'azienda allevatrice – produttrice (da un lato) e l'azienda titolare del caseificio (dall'altra), la quale, sebbene deputata alla mera trasformazione del prodotto di origine (il latte bufalino), si vedrebbe attribuito il punteggio di merito, non riconoscibile, invece, a

chi all'origine, e mediante il suo conferimento, quel prodotto (la mozzarella) le consente di fornire al mercato.

Anche sotto tale angolazione, quindi, lo scrutinio della istanza della ricorrente merita di essere censurato.

VI – Da ultimo, nella auspicata ipotesi del conseguimento dell'ammissione al finanziamento, va anche considerato come la Regione abbia voluto partecipare alla richiedente (come se fosse invero in posizione utile di graduatoria!), che la stessa non poteva conseguire la maggiorazione del 20% (aliquota contributiva sul finanziamento) poiché la stessa era riconoscibile *“solo per investimenti relativi alla fase di produzione dei prodotti del suolo e dell'allevamento”*.

Non è dato comprendere, sul punto, ove risieda il fattore (presuntamente) ostativo al riconoscimento della maggiorazione *de qua*, se solo si consideri che l'azienda ricorrente è dedita appunto all'allevamento dei capi bufalini ed alla produzione del relativo latte crudo e che la stessa aveva introdotto nel Piano degli investimenti di cui alla domanda la *“costruzione di strutture da adibire a stalle, l'acquisto di nuovi impianti, macchinari ed attrezzature”* tutti funzionali alle produzioni correlate con l'allevamento dei capi di bestiame *“senza ulteriori interventi volti a modificare la natura di tali prodotti (p.to 5 dell'art. 2 del Reg. (UE) n. 702/2014”*, come richiesto dal Bando regionale, ed in presenza della condizione sub lett. c) *“la maggioranza della superficie aziendale ricade in zone montane o soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici di cui all'art. 32 del Reg. (UE) n. 1305/2013”* (condizione peraltro non in contestazione).

La formula criptica utilizzata dall'Amministrazione, dapprima nel preavviso in

data 11.05.2020 e poi, in via lessicalmente identica, anche nella Comunicazione finale del 17.07.2020, non ha consentito di avere sufficiente e motivata contezza delle reali ragioni (ove sussistenti) sulla scorta delle quali la domanda inoltrata dalla società ricorrente, se finanziata, non potrebbe altresì vedersi riconosciuta la maggiorazione del 20%.

Non è seriamente revocabile in dubbio che la stessa attenda all'attività di allevamento di animali da latte (cod. Ateco 01.41) e che gli investimenti proposti e progettati (realizzazione di nuove strutture ed impianti) siano connessi e funzionali al rafforzamento ed implementazione dell'allevamento dei capi bufalini e del prodotto che da essi discende (il latte di bufala).

VII – Complessivamente, allora, emerge, come si anticipava sub I), una scarsa attenzione istruttoria sulla domanda della ricorrente ed una insufficiente motivazione della sua estromissione dal novero delle aziende “finanziabili”, già censurata in analoghe fattispecie da codesto Tribunale, la cui recentissima giurisprudenza ha osservato come : *“Valutata la fondatezza del ricorso con il quale parte ricorrente lamenta la carenza di istruttoria e motivazione, sussistendo una serie di provvedimenti contraddittori, prima della riscontrata non inclusione nella graduatoria de qua”*;

“Specificato che, secondo condivisa giurisprudenza, “La funzione che svolge la motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire al destinatario del provvedimento stesso di ricostruire l'iter logico-giuridico in base al quale l'Amministrazione è pervenuta all'adozione di tale atto nonché le ragioni ad esso sottese, e ciò per consentire la verifica della correttezza del potere in

concreto esercitato, nel rispetto di un obbligo da valutarsi, invero, caso per caso in relazione alla tipologia dell'atto considerato” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18.05.2020, n. 1832);

“Nell'ambito di un procedimento amministrativo la confutazione delle osservazioni presentate dal privato in risposta alla comunicazione dei motivi ostativi adottati dall'amministrazione, ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990, può anche non essere analitica ma quanto meno sufficiente a chiarire le ragioni del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni difensive del privato medesimo” (T.A.R. Toscana Firenze Sez. III, 21/04/2020, n. 464);

“L'obbligo dell'amministrazione pubblica di esaminare le memorie e i documenti difensivi presentati dagli interessati nel corso dell'iter procedimentale, ex artt. 10 e 10 bis della Legge n. 241/1990, presuppone la necessaria esternazione motivazionale che renda nella sostanza percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni partecipative dei privati” (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 04/11/2019, n. 1898; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 03/02/2020, n. 494);

Ritenuto non ultroneo rammentare che “La finalità della comunicazione di cui all'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 è quella di sollecitare il leale contraddittorio fra l'amministrazione pubblica ed il privato istante nella fase predecisionale del procedimento amministrativo, rappresentando un arricchimento delle garanzie partecipative degli interessati in chiave collaborativa e, per quanto possibile, deflattiva del contenzioso giurisdizionale e giustiziale” (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 15/10/2019, n. 4910);

Rilevato che, benché gli atti impugnati ricadano in un arco temporale antecedente alla adozione del c.d. decreto semplificazioni (DL n. 76/2020, conv. in legge 11.9.2020 n. 120), non è irrilevante il richiamo alla disposizione di cui all'art. 1 co 2 bis legge 241/90, introdotta da tale ultima disposizione, a mente del quale "I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati al principio della collaborazione e buona fede", norma che esplicita un principio generale, immanente nel sistema, e che impone una leale collaborazione anche all'interno del procedimento amministrativo;

Considerato pertanto che tale collaborazione risulta mancata nella fattispecie in esame, in ragione della scansione procedimentale sopra esposta, e delle plurime contraddizioni insite nel procedimento" (cfr. T.A.R. Campania, III Sez., n. 4126 del 30.09.2020).

ISTANZA CAUTELARE

Le censure articolate in diritto evidenziano la pacifica sussistenza del *fumus boni juris*. Quanto al pregiudizio che incombe sulla azienda ricorrente lo stesso è di tutta evidenza, atteso che essa si è vista ingiustamente ed infondatamente estromessa dalla graduatoria di merito di finanziabilità degli interventi, con l'evidente rischio, nelle more della celebrazione del merito della controversia, che i fondi destinati al sostegno della misura di bando possano andare esauriti e che, quindi, una auspicata decisione favorevole alla ricorrente possa risultare, poi, *inutiliter data* ed incapace di assicurare la sua sostanziale salvaguardia in relazione alla procedura cui ha preso parte.

Solo l'adozione di idonee misure cautelari, anche di tipo propulsivo-conservativo

(quali ad es. l'ammissione *sub riserva* con il correlato accantonamento delle somme eventualmente spettanti) può disinnescare il pregiudizio cui è attualmente esposta la ricorrente, così come peraltro disposto nella Ordinanza cautelare n. 1892 del 14.10.2020 della III Sezione di codesto T.A.R., ove appunto il Collegio *“Ritenuto che al pregiudizio lamentato può nelle more ovviarsi sospendendo l'efficacia della impugnata declaratoria di irricevibilità della domanda del ricorrente, nonché del decreto n. 138 del 15/7/2020 di approvazione della graduatoria, per la parte relativa alla sua posizione, disponendo per l'effetto l'inserimento con riserva della domanda di sostegno e ordinando alla Regione di procedere al suo esame e di attribuirvi il punteggio, con ogni conseguenziale determinazione e provvedendo all'accantonamento delle somme destinabili al finanziamento in favore del ricorrente”* ha accolto la richiesta di natura cautelare, fissando la trattazione del merito all'udienza pubblica del 23.03.2021 (cfr. Ordinanza n. 1892/2020, cit.).

**ISTANZA ISTRUTTORIA EX ARTT. 46 E 65 DEL DECRETO
LEGISLATIVO N. 104/2010 E RISERVA DI MOTIVI AGGIUNTI**

La mancata conoscenza dei contenuti afferenti le Note ed i provvedimenti richiamati in seno alla Comunicazione del 17.07.2020, espressamente impugnati in epigrafe sub lett. c.4) e c.5), e la mancata allegazione di copia dei medesimi alla Comunicazione ora detta, impongono alla società ricorrente da un canto la riserva di motivi aggiunti al ricorso introduttivo e dall'altro la necessità di richiedere all'intestato Tribunale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 65 del C.p.a., di ordinare in via istruttoria all'Amministrazione Regionale resistente, per il caso in cui la

stessa non vi provveda spontaneamente ed in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 46, comma 2, del C.p.a., la esibizione di essi ed il deposito di copia conforme agli atti del giudizio.

P. Q. M.

Si conclude sin d'ora per l'accoglimento del ricorso e della domanda di tutela cautelare incidentale, nonché della istanza istruttoria.

Vittoria di spese e competenze del giudizio, con attribuzione ai procuratori antistatari.

Aversa, 16.10.2020

Avv. Eduardo Romano

La presente pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'Ordinanza del T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Terza, n. 668 del 14.04.2021 al fine di conseguire la conoscenza legale del ricorso da parte dei controinteressati.

Aversa, 01.07.2021

Avv. Eduardo Romano