

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

RICORSO EX ART. 40 C.P.A.

CON CONTESTUALE ISTANZA CAUTELARE

Per: Società Agricola Caruso S.a.s di Caruso Nicola & C., con sede in Andretta (AV) alla C.da Liardi n. 10/A, (P.IVA02978100648) in persona del legale rapp.te p.t. Caruso Nicola, nato a Avellino (AV) il 13.01.1991 (C.F. CRS NCL 91A13 A509Y), rappresentata e difesa, giusta mandato in calce al presente atto, dagli avv.ti Francesco Costanza (C.F.: CST FNC 85R 04A 509J) e Adriano Garofalo (C.F.: GRF DRN 76S 04A 509R) del Foro di Avellino, i quali indicano la casella di posta elettronica certificata francesco.costanza@pec.it ed il numero di fax 0827/601293 presso i quali eseguire le comunicazioni e notifiche di legge.

Contro

- Regione Campania (Codice Fiscale 80011990639), in persona del presidente p.t., domiciliato per la carica in via S. Lucia n.81 - 80132 Napoli.

E nei confronti di

-De Donato Federica (C.F.: DDNFRC92C50A783H), titolare dell'omonima azienda agricola, nella qualità di controinteressato, (ultima azienda dell'allegato B Domande ammissibili e finanziabili n. 520 di graduatoria) con sede in San Marco Dei Cavoti (BN) Contrada Fonte Zuppino 20, PEC: federicadedonato@pec.it (tratta dal Registro INI-PEC).

avverso e per l'annullamento, previa sospensione ed adozione di misure cautelari,

- del Decreto Dirigenziale n. 157 del 3 agosto 2020 della Direzione Generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali, Giunta Regionale della Campania -pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 161 del 10 agosto 2020- recante approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva relativa al PSR CAMPANIA 2014/2020, Progetto Integrato Giovani - Tipologia di intervento 4.1.2 – 6.1.1, e dei relativi elenchi che ne formano parte integrante e sostanziale nella parte in cui colloca la domanda della ricorrente alla posizione n. 700 (con punteggio di 65/100) dell'elenco delle domande di sostegno ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria (Allegato C) anziché nell'elenco (con punteggio 75/100) delle domande ammissibili e finanziabili (Allegato B anch'esso impugnato, nei limiti d'interesse)

-di tutti gli atti presupposti connessi e consequenziali.

E PER IL RICONOSCIMENTO

del diritto all'ammissione al beneficio richiesto con inserimento della domanda nell'elenco di quelle ammissibili e finanziabili.

FATTO

- **La Società Agricola Caruso S.a.s di Caruso Nicola & C.** ha presentato la domanda di sostegno di cui al Bando Programma di Sviluppo Rurale Campania 2014/2020, approvato con Decreto della Regione Campania n. 239 del 13.10.2017, per le seguenti tipologie di intervento:

a) 4.1.2 “Investimenti per il ricambio generazionale nelle aziende agricole e l’inserimento di giovani agricoltori qualificati”.

b) 6.1.1 “Riconoscimento del premio per giovani agricoltori che per la prima volta si insediano come capo azienda agricola” (all.1)

-La Domanda di Sostegno, recante numero n° 84250155722 è stata prodotta sul portale SIAN con n. di protocollo n° AGEA.ASR.2018.1172534 del 09/07/2018. (all.2)

- In fase di presentazione, il totale costo del progetto per cui era richiesto il contributo ammontava ad € € **571.355,99** (comprensivo del premio ai sensi della Tipologia di Intervento 6.1.1, per euro 50.000,00) ed in termini di punteggio il progetto aveva una valenza pari a **75,00 punti**.

- con Decreto Dirigenziale n. 130 del 30/09/2019 avente per oggetto “PSR Campania 2014/2020 Misure non connesse alle superfici e/o animali - Progetto Integrato Giovani: tipologia di intervento 4.1.2 - Investimenti per il ricambio generazionale nelle aziende agricole e l’inserimento di giovani agricoltori qualificati - e tipologia di intervento 6.1.1 - Riconoscimento del premio per i giovani agricoltori che per la prima volta si insediano come capo d’azienda - Bando approvato con DRD 239 del 13/10/2017 (Bando 9942) – Approvazione della graduatoria provinciale provvisoria STP Avellino UOD 500710”, la Regione Campania approvava la **graduatoria provvisoria provinciale (Avellino)**, dalla quale si evinceva che il progetto di finanziamento dell’azienda agricola era risultato ammesso, attestandosi alla posizione n° **397** con punteggio totale pari a **65,00** e con spesa ammessa a contributo pari a € **571.355,99** (€ 521.355,99 + € 50.000,00) e rientrante nell’Allegato A - Domande ammissibili T. d. I. 611/412 – Progetto Integrato Giovani € **27.418,00** (All.3).

- dalla “Check List” istruttoria della domanda di sostegno è emerso che in fase di istruttoria erroneamente non è stato riconosciuto il punteggio di valutazione spettante in base al Criterio di selezione n. 3 - Targeting settoriale (punti 10), **con la seguente motivazione** “*il punteggio non può essere assegnato in quanto il progetto non valorizza il settore cerealicolo bensì quello foraggero e quello ortivo sia in termini di superficie che in termini economici*” (All.4);

- in data 16.10.2019 l’odierna ricorrente ha presentato richiesta di riesame, giusta quanto previsto dal Manuale delle Procedure per la gestione delle Domande di Sostegno del PSR

2014/2020 – Misure non connesse alla superficie e/o agli animali, lamentando il mancato riconoscimento del punteggio (all. 4bis)

- senza aver preventivamente riscontrato la richiesta di riesame ed in assenza di qualsiasi comunicazione di preavviso di rigetto, la Regione ha emanato e pubblicato la graduatoria unica regionale definitiva con D.R.D. 157 del 3 agosto 2020 (Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 161 del 10 agosto 2020) nella quale l'azienda agricola ricorrente occupava la posizione n° 700 dell'elenco delle Domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando, con l'attribuzione di un punteggio totale finale pari a 65 punti.

- solo successivamente alla pubblicazione della graduatoria regionale unica definitiva, la Regione Campania, con missiva recante protocollo n° 2020.0390300 del 25/08/2020 comunicava il rigetto dell'istanza di riesame presentato, con la seguente motivazione: *“Dal BPOL si evince che nel piano di utilizzo della SAU la coltivazione delle foraggere (trifoglio) sostituisce totalmente la coltura cerealicola”* (All. 5);

-La collocazione in graduatoria ed il punteggio attribuito alla ricorrente, unitamente alla sua consequenziale esclusione dal finanziamento per carenza di fondi disponibili sono illegittimi.

-L'atto impugnato si configura come immediatamente lesivo poiché esclude la ricorrente dalle ulteriori fasi della procedura di finanziamento nell'ambito del Programma di sviluppo rurale in questione.

Tanto premesso, l'azienda ricorrente, così come rappresentata, domiciliata e difesa, propone il presente ricorso per i seguenti motivi in

DIRITTO

I-Violazione falsa applicazione dell'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990. Omessa Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

L'emanazione della graduatoria regionale unica definitiva, portante la detrazione di complessivi punti 10 in relazione ai criteri di selezione n. 3 (“Targeting settoriale”) costituisce misura provvedimento senz'altro destinata ad incidere negativamente, in maniera diretta, sulla sfera di interesse giuridico-patrimoniale dell'odierna ricorrente.

Ne discende che la stessa avrebbe dovuto essere preceduta dalla Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, prevista e disciplinata dall'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990 (cd. preavviso di rigetto).

Il preavviso di rigetto, introdotto con la legge n. 15/2005, costituisce l'atto con il quale, nei procedimenti ad istanza di parte, il responsabile del procedimento o l'autorità competente,

prima di adottare il provvedimento negativo, informa l'interessato dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, accordando allo stesso un termine per produrre osservazioni scritte o elementi documentali a propria difesa.

Come si evince dallo stesso tenore letterale dell'art. 10 bis della legge n. 241/90, si tratta di un atto avente natura endo-procedimentale, che deve essere adottato, come precisato in dottrina e giurisprudenza, in fase predecisoria, *“sì da rendere possibile l'instaurazione di un vero e proprio contraddittorio endo- procedimentale, a carattere necessario, ed aumentare così le “chances” del cittadino di ottenere dalla stessa p.a. ciò che gli interessa (...)”* (C.d.S., Sez. IV, n. 4828/2007).

La *ratio* del preavviso di rigetto è dunque collegata alla garanzia del contraddittorio, in attuazione del principio del giusto procedimento, nonché al rispetto dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa e alla deflazione del contenzioso, sollecitando il superamento dei conflitti già in fase procedimentale.

Ciò posto, nel caso di specie risultano palesemente violate le norme della legge n. 241/90, dirette a garantire la partecipazione del soggetto interessato ed in particolare l'art. 10 bis, atteso che la Regione Campania ha proceduto ad emanare direttamente la graduatoria unica regionale definitiva senza instaurare alcun momento di contraddittorio partecipativo atto a consentire alla ricorrente di far valere le proprie ragioni.

Solo in data successiva alla pubblicazione della graduatoria regionale unica definitiva, la Regione Campania, con missiva recante protocollo n° 2020.0390300 del 25/08/2020 ha provveduto alla tardiva comunicazione del rigetto dell'istanza di riesame. (All. 5)

L'apertura di un momento di preventivo dialogo con l'interessato si rendeva tanto più necessaria e doverosa da parte della P.A. in presenza di un iter procedurale non precisamente lineare, **ed a fronte della rilevanza degli effetti del provvedimento adottato (decurtazione del punteggio e conseguente slittamento della domanda dall'elenco delle istanze ammissibili e finanziabili a quello delle istanze ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione di bando).**

Giova evidenziare sul punto che a fronte di una circostanziata e tempestiva comunicazione dei motivi ostativi al pieno accoglimento della domanda di sostegno e del riesame proposto, la ricorrente avrebbe potuto rappresentare fatti e situazioni di assoluta idoneità a determinare l'assegnazione integrale del punteggio astrattamente attribuibile al progetto (punti 75) ed il conseguente inserimento della domanda in una posizione di graduatoria utile al finanziamento, il che si è invece costretti a fare in questa sede giurisdizionale.

II- Eccesso di potere per erronea e falsa applicazione del principio di affidamento anche in riferimento al mancato ricorso all'istituto del soccorso istruttorio.

A quanto sopra dedotto si aggiunga che l'Amministrazione avrebbe potuto chiedere specificamente conto, anche con allegazione documentale, delle eventuali carenze riscontrate, prima dell'emanazione della graduatoria regionale definitiva.

Ciò in base ai noti principi del soccorso istruttorio, che sono da ritenersi oramai informare il giusto procedimento e quello della leale cooperazione tra P.A. e titolare dell'interesse pretensivo.

III-Violazione e falsa applicazione Decreto Dirigenziale n. 239 del 13.10.2017 – del Decreto Dirigenziale n. 189 del 7.11.2019 - eccesso di potere – ingiustizia manifesta.

Giova in limine precisare che le domande di sostegno vengono inserite in graduatoria sulla scorta del punteggio ad esse attribuito in base a otto criteri di selezione (ossia condizioni di premialità) predeterminati e disciplinati dal bando di attuazione, “Bando di attuazione del Progetto Integrato Giovani tipologie d'intervento 4.1.2 e 6.1.1” e relativi allegati, approvato con Decreto Dirigenziale n. 239 del 13.10.2017 e ss.mm.ii. (all.1)

Le domande ritenute ammissibili e inserite in graduatoria accedono al contributo solo fino a concorrenza della dotazione finanziaria del bando, restando escluse quelle non collocate in posizione utile.

Orbene all'azienda ricorrente sono stati ingiustamente detratti 10 punti, il che ne ha determinato la collocazione tra le domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione di bando.

E valga quanto segue.

Ai sensi del bando di attuazione della misura (DRD 239/2017, pag. 20) nell'ambito del Criterio di selezione n. 3 -Targeting settoriale, sono attribuiti 10 punti di premialità alle “aziende...olivicola, castanicola e cerealicola nelle macroaree C e D”.

Specifica inoltre il Bando che l'assegnazione del punteggio “è basata sulle caratteristiche tecnico ed economiche del progetto incrociata con la localizzazione dell'impresa agricola” ed è prevista in favore delle seguenti tipologie di aziende:

“- Aziende con SAT prevalente ubicata nella macroarea A e con progetti di sviluppo interessanti la filiera florovivaistica;

- Aziende con SAT prevalente ubicata nelle macroaree A e B e con progetti di sviluppo interessanti la filiera canapicola;

- Aziende con SAT prevalente ubicata nelle macroaree C o D con progetti di sviluppo interessanti la filiera olivicola, castanicola e cerealicola (è il caso della ricorrente ubicata nel territorio della Macroarea D);

- Aziende con SAT o strutture di allevamento ubicate prevalentemente nella macroarea D e con progetti di sviluppo interessanti la filiera zootecnica bovina o quella ovicaprina”.

Ciò posto giova precisare che l’azienda agricola Caruso ha un indirizzo produttivo di tipo misto e che in relazione a tale tipologia di aziende, è applicabile quanto disposto dalla nota esplicativa n. 5 (pag. 20 del Bando, in calce che testualmente recita: “*Per le aziende con indirizzo produttivo misto il punteggio riconoscibile per il criterio di selezione n. 3 (Targeting settoriale) potrà essere assegnato se l’intero investimento è riferito alla filiera valorizzata dal criterio, ovvero se l’indirizzo produttivo aziendale considerato dal criterio risulta prevalente*”.

Dal contenuto di tale nota si evince che i requisiti di premialità del criterio di selezione per le aziende ad **ordinamento produttivo di tipo misto, come la ricorrente**, sono due ed alternativi tra loro, per cui il punteggio è da attribuirsi in una delle seguenti ipotesi:

- a) se l’intero investimento è riferito alla filiera valorizzata dal criterio;
- b) se l’indirizzo produttivo aziendale considerato dal criterio (nel caso di specie quello cerealicolo) risulta prevalente.

In ragion di quanto appena esposto è chiaro che l’attribuzione del punteggio è connessa a due criteri distinti ed alternativi, il primo legato alla proiezione futura dell’azienda e quindi al tipo di investimento che si intende realizzare, e il secondo alla situazione presente all’atto di presentazione della Domanda di Sostegno e quindi all’attuale tipo di indirizzo produttivo prevalente dell’azienda.

La confusione da parte della Regione Campania sull’attribuzione del punteggio è desumibile dalle due diverse motivazione addotte in fase di istruttoria (“*il punteggio non può essere assegnato in quanto il progetto non valorizza il settore cerealicolo bensì quello foraggero e quello ortivo sia in termini di superficie che in termini economici*”) ed in fase di riesame (*Dal BPOL si evince che nel piano di utilizzo della SAU la coltivazione delle foraggere (trifoglio) sostituisce totalmente la coltura cerealicola*).

Infatti, l’attribuzione del punteggio, nel caso in specie, non è attribuibile per la natura del progetto (prima ipotesi) bensì, così come richiesto nella Domanda di Sostegno, per la prevalenza dell’ordinamento produttivo cerealicolo dell’azienda sulla Produttività Standard Totale (seconda ipotesi).

La Regione Campania ha stabilito, con riferimento al Reg. CE 1242/2008, che la misura dell'ordinamento produttivo è determinata in base al parametro della Produttività Standard (PS) che rappresenta la sommatoria dei valori delle produzioni di ciascuna attività produttiva agricola dell'azienda corrispondente alla situazione media di una determinata regione. (all.6)

Inoltre, il Bando stabilisce che i valori da utilizzare per tale determinazione (tipologia di attività e quantità) sono quelli inseriti nel Fascicolo Aziendale attivate secondo le procedure del SIAN all'atto della presentazione della Domanda di Sostegno. (all.7)

In particolare, l'azienda in esame con ordinamento produttivo misto presenta una **Produttività Standard Totale** di € 38.292,78 ed una **Produttività Standard cerealicola** di € 19.967,02 così determinata:

- € 3.464,63 grano (frumento) duro;
- € 16.502,39 avena – da granella.

Per cui la Produttività Standard cerealicola incide per il **52%**, ed è quindi maggioritaria e prevalente sull'intera Produttività Standard, calcolata con l'applicativo della Regione Campania. (all.8)

Sussisteva, dunque, e sussiste tuttora la condizione di premialità che, ai sensi del richiamato criterio di selezione n. 3 del bando, rende doveroso il riconoscimento di ulteriori 10 punti

IV) Violazione e falsa applicazione artt. 3 e 12 L. 241-1990- Difetto di motivazione-Eccesso di potere.

Si è detto della illegittimità della valutazione attribuita alla ricorrente.

Più in generale, però, va considerato che il caso in esame verte sulla diversa collocazione dei beneficiari nella graduatoria, frutto, evidentemente, di una comparazione dei singoli punteggi ricevuti da ciascuno.

Orbene, è da ritenersi illegittima la concessione di contributi pubblici nel caso in cui la graduatoria dei beneficiari sia priva di motivazione, ossia non indichi i criteri seguiti per formarla, né faccia rinvio ad altro documento esplicativo con riguardo alla procedura di valutazione eseguita dalla PA (cfr. Tar Lazio sentenza 2483/2020) per effetto del corollario desunto dal combinato disposto degli articoli **3 (obbligo di motivazione dell'atto amministrativo) e 12 (provvedimenti attributivi di vantaggi economici) della Legge 241/1990**, diretta emanazione di principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza.

La graduatoria in questione reca un'apposita sezione con la tabella dei punteggi assegnati alle domande, ma è comunque carente di motivazione in ordine alla procedura di valutazione eseguita per giungere al risultato degli ammessi.

Manca, in sostanza, la griglia predeterminata dei criteri ai fini della ripartizione dei fondi, non bastando il mero esito esplicativo dell'attività svolta.

La mancata dimostrazione del rapporto tra attribuzione del punteggio e parametri di valutazione risulta dirimente ai fini della declaratoria di illegittimità, stante il contrasto della fattispecie con il principio di buon andamento cui deve sempre uniformarsi l'azione della P.A.

È il caso di ricordare come la giurisprudenza amministrativa e contabile abbia più volte ribadito l'esigenza di dare corso con particolare cautela all'impiego di risorse pubbliche nei confronti dei terzi, tenuto conto del fatto che la mancata osservanza delle regole in materia può costituire fonte di danno erariale.

In particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza 7845/2019 ha osservato che l'onere di subordinare la concessione di vantaggi economici a soggetti terzi alla predeterminazione di criteri e modalità cui attenersi «è espressione di un principio generale per il quale l'erogazione di somme di denaro da parte dell'amministrazione pubblica, in qualsiasi forma avvenga, non può considerarsi completamente libera, essendo, invece, necessario che la discrezionalità che connota tale attività sia incanalata mediante la preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare».

Di qui la necessità che l'erogazione di contributi pubblici venga circoscritta con cura e subordinata all'osservanza di criteri predeterminati, secondo un'apposita istruttoria da riportare volta per volta nella motivazione dei provvedimenti adottati.

Nel caso di specie tali principi non sono stati rispettati, per cui, ferme le superiori contestazioni, l'Amministrazione non ha dato conto della collocazione nella graduatoria dei soggetti ammessi a contributo finanziabile.

DOMANDA CAUTELARE

Il “*fumus boni iuris*” emerge chiaro dalle motivazioni esposte.

Quanto alla gravità ed irreparabilità del danno, va riferito che la mancata attribuzione del punteggio preclude di beneficiare del finanziamento richiesto.

Nell'attesa di una pronuncia nel merito:

- i fondi stanziati sarebbero destinati ad altri soggetti beneficiari, con esaurimento delle disponibilità finanziarie;
- le energie del titolare convogliate nell'importante progetto rimarrebbero congelate per un tempo indeterminato, senza che possano essere, nell'incertezza, destinate ad altra iniziativa;
- l'ipotesi di mercato posta a fondamento del progetto potrebbe divenire inattuale, essendo il mercato stesso destinato ad una fisiologica evoluzione;

In considerazione delle particolari urgenze prospettate, con particolare riferimento alla erogazione in favore dei soggetti collocati in posizione utile della graduatoria, va accolta la domanda cautelare.

P.T.M.

Si chiede che Codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, previa concessione di idonea misura cautelare, contrariis reiectis, e previa autorizzazione alla integrazione del contraddittorio, ex artt. 41, comma 4 e 49, co. 3, c.p.a., per pubblici proclami, nei confronti dei beneficiari cui all'allegato B del Decreto impugnato e di ogni altro controinteressato,

Voglia così provvedere:

- a) annullare per quanto di interesse il provvedimento impugnato e, per l'effetto, ordinare alla P.A. Regione Campania, l'inserimento dell'odierna ricorrente nella graduatoria di cui all'allegato B (domande ammissibili e finanziabili), previa corretta valutazione e imputazione del punteggio.
- b) Con vittoria di spese e competenze di giudizio.

Produzione documentale come da indice del fascicolo telematico.

Si chiede, in via istruttoria, di ordinare l'esibizione documentale, nei confronti della convenuta Regione Campania.

DICHIARAZIONE DI VALORE

Si dichiara che la controversia ha valore indeterminabile ed il contributo unificato da versare ammonta ad € 650,00.

Montella/Napoli 29.10.2020

Avv. Adriano Garofalo

Avv. Francesco Costanza