

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI

Ricorso

per la **Società Agricola “VIVAI CAFARO S.r.l.”** (P.I. 04581930650), in persona del legale rappresentante p.t., **Sig. Claudio CAFARO**, 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

a – del D.R.D. n. 138 del 15.07.2020 recante “*Approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva - 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 sul BURC n. 63 del 14.08.2017*” nell’ambito della quale la ricorrente risulta ricompresa tra le “*domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando*”;

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

c - 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;

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

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

f – ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 136 del 02.08.2019;

g – ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 39/2020;
h – ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 79/2020;
i - 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 ammissibili e finanziabili.

***** ***** *****

FATTO

1 – Con D.R.D. n. 52 del 09.08.2017 (pubblicato sul B.U.R.C. n. 63 del 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 particolare, tenuto conto della vicenda controversa, si ritiene importante subito evidenziare che, in virtù di detto decreto, la Regione Campania:

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

2 – Con successivo **D.R.D. n. 244 del 20.10.2017**, la stessa Regione ha ritenuto necessario disporre una modifica/integrazione, con contestuale proroga del termine ultimo per il deposito delle domande di partecipazione.

Per l'effetto, il nuovo termine è stato fissato al **24.01.2018**.

E ciò:

- per procedere alle rettifiche/integrazioni al bando;
- 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 tempestivamente la domanda e/o la documentazione aggiuntiva richiesta dal nuovo bando.

Trattasi di modifiche/integrazioni e contestuale proroga – in questo caso – ammissibile in quanto riconducibile alla necessità di definire attività preliminare nonché in linea con altre proroghe concesse negli anni precedenti sulla base delle medesime motivazioni.

3 - La ricorrente, avendo interesse ad ottenere il finanziamento per la realizzazione di un progetto innovativo, ha tempestivamente – e, dunque, entro il predetto termine del 24.01.2018 - depositato regolare domanda di partecipazione.

4 – Senonché, la Regione Campania ha, successivamente, adottato:

- plurime e periodiche proroghe, le quali hanno comportato un notevole ampliamento del numero dei concorrenti, pur rimanendo invariata la dotazione finanziaria disponibile; in tal modo, dunque, ingenerando un'inammissibile disparità di trattamento rispetto ai concorrenti che hanno per primi depositato la domanda e che si sono visti superare dagli *ultimi arrivati*;

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

5 - In particolare:

- con D.R.D. n. 14 del 12.01.2018, la Regione Campania ha prorogato il termine ultimo per il deposito delle domande fino al **29.03.2018**; e ciò, ritenendo opportuno attendere la definitiva compilazione delle linee guida sulla determinazione delle spese tecniche ai fini della ragionevolezza dei

costi nonché del prezzario dell'Informatore Agrario relativo ai costi massimi di riferimento per macchinari ed attrezzature agricole;

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

- **con una quarta proroga** - D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018 - ha differito il termine ultimo al **18.05.2018**.

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

6 - Ma non solo:

Successivamente alla pubblicazione del bando e, talvolta, contemporaneamente all'adozione delle predette proroghe, la Regione Campania ha adottato plurime circolari le quali, da un lato, hanno apportato modifiche e correzioni alle disposizioni già vigenti, dall'altro, hanno introdotto nuove regole.

Il riferimento, per quanto di interesse, va:

6.1 - al D.D.R. n. 39 del 17.02.2020, con il quale la Regione ha rettificato la graduatoria di cui al D.R.D. n. 136/2019, sulla base di un'autonoma ed ulteriore revisione ovvero all'esito del riesame delle istanze all'uopo depositate dagli interessati, fatti salvi i risultati delle istruttorie ancora *in corso*;

6.2 - al D.D.R. n. 79 del 09.04.2020, con il quale l'Ente:

- ha ulteriormente rettificato la graduatoria, acquisendo i risultati dell'attività in autotutela svolta dai Servizi Territoriali Provinciali;

- ha approvato il "*punteggio soglia*" di 69 punti, ai fini dell'individuazione delle domande immediatamente finanziabili;

- ha concesso il nulla osta all'immediato finanziamento di dette domande; per l'effetto, dando mandato alle competenti U.O.D. di predisporre e

trasmettere i provvedimenti di concessione.

Più semplicemente, con detto ultimo decreto:

- è stata approvata una sostanziale anticipazione della graduatoria definitiva (allegato “A”); per l’effetto, adottando, sia pur *in parte qua*, il provvedimento conclusivo del procedimento;
- riducendo ulteriormente la dotazione finanziaria oggetto di bando, già insufficiente.

7 - La ricorrente non ha presentato istanza di riesame.

Nell’ambito della graduatoria rettificata d’ufficio a seguito di revisione, ha visto la propria domanda inserita, ancora una volta, tra quelle ammissibili, ma non finanziabili per carenza delle risorse disponibili (si ripete, esclusivamente a causa della illegittima procedura posta in essere dalla Regione).

8 – Ma vi è di più.

A causa del decreto n. 79/2020 la posizione della ricorrente è risultata ulteriormente lesa.

E ciò, in quanto è stata sottratta una cospicua quota dalla dotazione finanziaria disponibile, già insufficiente a causa delle ripetute ed illegittime proroghe e modifiche *in corsa*.

9 – Da ultimo, con D.R.D. n. 138 del 15.07.2020, è stata approvata la graduatoria unica regionale definitiva, nell’ambito della quale la ricorrente è inserita nell’Allegato “C” ovvero tra le “*domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando*”.

10 - Detti provvedimenti, però, sono sintomatici di un procedimento viziato da evidenti e relevantissime illegittimità, le quali si sono riverberate sulle aziende agricole partecipanti – come la ricorrente – le cui domande sono state ritenute ammissibili ma non finanziabili per esaurimento delle risorse disponibili.

In particolare, a causa dei predetti provvedimenti, **la ricorrente si è vista superare in graduatoria da beneficiari con un punteggio superiore ottenuto soltanto in virtù dell'acquisizione successiva di requisiti ovvero le cui istanze sono state rese possibili solo dalla periodica riapertura dei termini.**

Diversamente, si sarebbe trovata sicuramente in posizione utile e, quindi, finanziabile.

11 – In tale esatto contesto, si impone la presente impugnativa la quale è fondata e va accolta per i seguenti

MOTIVI

In considerazione dei molteplici profili di illegittimità che viciano gli atti impugnati, si ritiene opportuno articolare separatamente le censure:

a – sull'illegittimità delle disposte proroghe;

b – sull'illegittimità delle adottate circolari esplicative;

***** ***** *****

A – SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLE DISPOSTE 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 stata 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 intervento 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.

***** ***** *****

B – SULL’ILLEGITTIMITÀ DELLE ADOTTATE CIRCOLARI ESPLICATIVE

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.

***** ***** *****

SULLA PROVA DI RESISTENZA OVVERO SULL’EFFETTIVA AMMISSIONE DELLA RICORRENTE AL FINANZIAMENTO IN ASSENZA DI ULTERIORI ILLEGITTIME PROROGHE

4.1 - Per effetto della corretta applicazione della disciplina di cui alla *lex specialis* ed alle presupposte Disposizioni Generali, la ricorrente si troverebbe collocata in graduatoria in posizione utile e, dunque, la sua domanda sarebbe finanziabile.

4.2 – Nella specie, la domanda di sostegno della ricorrente è stata completata in data 22.12.2017 ovvero entro il termine ultimo del 24.01.2018 fissato con D.R.D. n. 244 del 20.10.2017.

A tale data, tutte le domande di sostegno presentate per la tipologia di intervento 4.1.1. non impegnavano l'intera dotazione finanziaria disponibile stabilita in euro 64.000.000,00.

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, 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.

4.3 - In ogni caso, a prescindere da qualsivoglia conteggio, sono state evidenziati relevantissimi profili di irregolarità che hanno inciso sulla legittimità ed il buon andamento dell'intera procedura, in violazione dei principi costituzionali di imparzialità, trasparenza e *par condicio*.

In tali condizioni, l'interesse azionato dalla società ricorrente è volto a conseguire l'annullamento della graduatoria definitiva approvata con il D.R.D. n. 138 del 15.07.2020 nonché:

a – dei provvedimenti di proroga, con la conseguente esclusione delle domande di partecipazione che di tale proroga hanno usufruito; in relazione a tale profilo, si è avuto modo di verificare che per effetto dell'accoglimento delle censure relativa alla riapertura dei termini la società ricorrente si troverebbe in posizione utile; in tal modo, dunque, fornendo una vera e propria *prova di resistenza*;

b - delle circolari e degli ulteriori provvedimento sopra elencati che, nel modificare le modalità di presentazione, hanno di fatto *salvato* numerose istanze che andavano, invece, immediatamente escluse.

Sotto tale profilo, l'interesse azionato dalla ricorrente è strumentale non essendo dato sapere il numero e la rilevanza delle domande che hanno usufruito di tale *sanatoria* postuma.

P.Q.M.

Accogliersi il ricorso, 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, 09.10.2020.

Avv. Marcello FORTUNATO

Firmato digitalmente da: Marcello Fortunato
Data: 09/10/2020 17:00:31