

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA - SALERNO

MOTIVI AGGIUNTI

per la **Società Agricola FRESCOVERO S.S.** (C.F. 03824130169), con sede in Trescore Balneario (BG) alla Via Paglia n.19/D, in persona dell'Amministratore Unico p.t., Sig.ra Patrizia SONZOGNI (C.F.: SNZPRZ76P59I628K), rappresentata e difesa - giusta procura in calce - dagli **Avv.ti Lorenzo LENTINI** (C.F.: LNT LNZ 57A19 H703F; pec avvocatolorenzolentini@pec.it; fax 089.253452) e **Rosario MANZO** (C.F. MNZ RSR 65P30 D396R; pec rosario.manzo@pec-processotelematico.it) con i quali elettivamente domicilia in Salerno presso lo studio del primo al Corso Garibaldi 103;

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

e nei confronti della Società Agricola Quercete s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t.;

nel giudizio pendente R.G. 564/2020

avverso e per l'annullamento

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

b – ove e per quanto occorra, della nota prot. n. 0170401 del 23.03.2020, con

la quale l’Autorità di Gestione ha individuato ulteriori disposizioni per la definizione del punteggio soglia ed il rilascio dei provvedimenti di Concessione, presupposta al D.D.R. sub a) ma non conosciuta;

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

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

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

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

g – del D.R.D. n. 14 del 12.01.2018 con il quale la Regione Campania ha differito il termine ultimo per la proposizione delle domande lasciando invariata la dotazione finanziaria disponibile;

h – del D.R.D. n. 91 del 28.03.2018 con il quale è stata disposta un'ulteriore proroga per la proposizione delle domande;

i - del D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018 con il quale è stata disposta un'ulteriore proroga per la proposizione delle domande;

j – ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 136 del 2.08.2019 avente ad oggetto “*Approvazione della graduatoria provvisoria regionale per la Tipologia 4.1.1: Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole del PSR Campania 2014/2020 – Periodo 9/08/2017 - 3/05/2018*”;

k – di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, connessi, collegati e consequenziali;

nonché avverso e per l'annullamento – previa sospensione

i – del D.D.R. n. 138 del 15.07.2020, pubblicato in B.U.R.C. n. 147 del 20.07.2020, di approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva del “*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 9.08.2017 e ss.mm.ii. – pubblicato sul BURC n. 63 del 14.08.2017*”;

l – del D.R.D n. 114 del 12.06.2020, pubblicato in BURC n. 130 del 22.06.2020, con il quale si è rettificato l'Elenco delle istanze immediatamente finanziabili;

m – ove e per quanto occorra, della Circolare prot. 0215079 del 3.04.2019 e prot. 119241 del 21.02.2019, nella parte in cui la Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha introdotto durante il corso della gara ulteriori prescrizioni ai fini della istruttoria delle domande;

n - ove e per quanto occorra, del provvedimento prot. 0109121 del 19.02.2020 di comunicazione di avvio del procedimento di revisione, in autotutela, dei punteggi della Società ricorrente, con invito a presentare controdeduzioni, ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/90;

nonché per l'accertamento - previa adozione di misure cautelari

idonee

del diritto della Società ricorrente a vedersi inclusa nella graduatoria delle domande immediatamente finanziabili.

FATTO

1 – La Società Agricola Frescovero ha proposto ricorso davanti a Codesto T.A.R. (R.G. 564/2020) per il riconoscimento del diritto all'immediato finanziamento, nell'ambito della procedura comparativa per l'attuazione della Misura di intervento 4.1.1. del P.S.R. Campania 2014/2020 ("Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole"), negato in ragione di un illegittimo jus variandi (dei termini di ammissione e delle regole di gara), adottato dalla Regione Campania nel corso di una inammissibile procedura (a formazione progressiva!!).

La Società ricorrente, con il giudizio principale, in particolare, ha proposto ricorso contro:

- i DD.RR.DD. n. 14/2018, n. 91/2018 e n. 128/2018, con i quali sono state disposte plurime ed illegittime proroghe del termine ultimo per la proposizione delle domande di sostegno, determinando un inammissibile ampliamento della platea concorrenziale, a gara in corso, con conseguente violazione della “par condicio”;
- le Circolari prot. n. 289436/2019 e prot. 142555/2019, con le quali sono state illegittimamente modificate le condizioni di ammissione dei partecipanti ed i criteri dei punteggi previsti dal Bando;
- il D.D.R. n. 79 del 09.04.2020 di definizione del punteggio soglia ed approvazione dell’Elenco delle istanze immediatamente finanziabili.

La Società ricorrente, infatti, illegittimamente è stata superata da altri concorrenti, le cui istanze sono state ammesse a valle di plurime proroghe dei termini di ammissione e di inammissibili modifiche dei criteri valutativi, a gara in corso, cui è seguita una indebita erogazione immediata del finanziamento per le prime 39 imprese graduate.

2 – La Regione Campania, dopo aver inizialmente attribuito alla Società ricorrente 59 punti, in sede di graduatoria provvisoria (D.R.D. n. 39 del 17.02.2020), con provvedimento prot. 1009121 del 19.02.2020, all’esito di una procedura di revisione (delle domande), ha comunicato a Frescovero anche una rettifica riduttiva del punteggio (53 punti) assumendo, in

particolare, una carenza di adesione ai sistemi di produzione biologica, alla data di presentazione della domanda a cui il Bando attribuisce **4 punti** (criterio di selezione 7.2 del Bando).

La Regione Campania, con D.R.D. n. 138 del 15.07.2020 (pubblicato in B.U.R.C. n. 147 del 20.07.2020), per finire, ha approvato la graduatoria definitiva, collocando la Società ricorrente al 486 posto, con **53 punti**, tra le domande *“ammissibili ma **non finanziabili** per esaurimento della dotazione finanziaria del bando”*.

Ma la graduatoria definitiva (D.R.D. n. 138 del 15.07.2020) è sicuramente viziata, in via autonoma, per la errata rideterminazione (in peius) del punteggio della ricorrente e, ponendosi quale atto conclusivo della selezione, risente, in via derivata, dei medesimi ed assorbenti profili di illegittimità, censurati con il ricorso principale e, quindi, va sicuramente annullata – previa sospensione - per i seguenti

MOTIVI

A – SULLA ILLEGITTIMITÀ IN VIA DERIVATA

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 AMMALI" NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

1 – La Regione Campania, con D.R.D. n. 138 del 15.07.2020 (pubblicato in B.U.R.C. n. 147 del 20.07.2020), ha approvato la graduatoria definitiva di gara, cristallizzando definitivamente gli effetti della illegittima riapertura dei termini di presentazione delle domande di accesso alla selezione e dell'arbitrario "*ius variandi*" di modifica progressiva delle regole di partecipazione **a gara in corso**, determinando la illegittima esclusione della ricorrente dalle domande immediatamente finanziabili.

Il Decreto Regionale di approvazione della graduatoria definitiva, pertanto, presenta, in via derivata, i medesimi profili di illegittimità già censurati con il ricorso principale che di seguito si richiamano.

"A – SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLE DISPOSTE PROROGHE

I - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - 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 arbitrario differimento del termine (ultimo) di chiusura del bando ai fini della presentazione delle domande di finanziamento.

E ciò è avvenuto in spregio:

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

Ma procediamo con ordine.

1.2 - La proroga, è noto, ha natura eccezionale in presenza di oggettive motivazioni e cause non prevedibili e tanto meno imputabili.

La proroga, in ogni caso, deve essere congruamente motivata.

1.3 - Nella presente vicenda, esclusa la prima proroga e contestuale modifica/integrazione del bando (D.R.D. n. 244/2017), le ulteriori proroghe non rispettano i presupposti tassativi non essendo connesse con alcun fatto non prevedibile o non imputabile alla Regione Campania.

La carenza dei rigidi presupposti della proroga trova conferma nella carenza di qualsiasi motivazione (tanto meno congrua).

Le proroghe, in definitiva, si sono tradotte in illegittimi e progressivi differimenti del termine di partecipazione con ripercussioni pregiudizievoli nei confronti di tutti i concorrenti che hanno tempestivamente partecipato (come la Società ricorrente), che certamente avrebbero visto riconoscersi l'assegnazione delle risorse se non si fosse surrettiziamente dilatato, di volta in volta, il termine di partecipazione e la platea dei concorrenti.

Gli eccentrici provvedimenti di proroga, dunque, sono sicuramente illegittimi:

- perché fondati su fatti prevedibili e, dunque, non eccezionali, come presto si dirà, per superare problematiche di aspiranti concorrenti ovvero per ritardi degli Uffici Regionali preposti alla pubblicazione / aggiornamento delle procedure che, in alcun modo, precludevano il regolare svolgimento della procedura;
- perché sono carenti di una motivazione oggettiva.

Se si esaminano le singole proroghe trovano conferma i rilevati vizi di legittimità.

A - SULLA PROROGA DISPOSTA CON D.R.D. N. 14 DEL 12.01.2018

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) assumendo:

- che “è in itinere la conclusione delle linee guida necessarie alla determinazione delle spese tecniche ai fini della ragionevolezza dei costi”;
- che 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”;
- che “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”.

Si tratta, tuttavia, di motivazione meramente apparente!

La Regione Campania ha pretestuosamente dedotto l'esigenza di definizione delle spese tecniche, mentre aveva previsto già “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 del 14/07/2017 e confermate con 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 del 13/04/2018.

Per quanto riguarda la Tipologia di intervento 4.1.1., al centro del presente giudizio, al di là di qualsiasi apparente aggiornamento, non è intervenuta alcuna variazione sostanziale, rispetto alla regolazione generale preesistente delle spese tecniche; l'applicativo di calcolo per i costi massimi di riferimento delle spese tecniche è stato adottato con D.R.D. n. 181 del 16.10.2019, successivamente alla graduatoria provvisoria regionale delle domande ammesse a finanziamento (D.R.D. n. 136 del 02.08.2019).

E ciò dà conto:

- che le ragioni della proroga non trovano corrispondenza nei fatti;
- che gli aggiornamenti apportati non hanno riguardato la ammissibilità delle domande alla misura 4.1.1. per la quale valevano ancora le precedenti Disposizioni Generali e prezzario dell'Informatore Agrario;
- che sono carenti fatti eccezionali, necessari o indifferibili;
- che non sussistono effettive ed oggettive motivazioni di differimento dei termini.

Per di più, la stessa Regione Campania ha dato atto della non necessità di tali aggiornamenti.

Si richiama il comunicato stampa 27.04.2018, pubblicato sulla pagina dell'Assessorato all'Agricoltura, Sezione Dedicata al P.S.R. Campania 2014-2020, in cui si è chiarito che i parametri

indicati nell'ambito del D.M. Giustizia 2016 costituiscono prioritario riferimento per la redazione del preventivo delle spese tecniche, confermando la non rilevanza - necessità degli ulteriori aggiornamenti e, comunque, la relativa insufficienza ai fini della concessione della proroga.

B - SULLA PROROGA DISPOSTA CON D.R.D. N. 91 DEL 28.03.2018

Tale proroga ha differito, per la terza volta, il termine per complessivi 65 giorni (dal 29.03.2018 al 03.05.2018).

L'atto è così concepito:

- *“nell'ottica delle indicazioni della Presidenza, è opportuno che l'AdG operi per l'accelerazione della 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 ...”*.

Si tratta solo di ulteriori diretti a dilatare il tempo di presentazione delle domande in assenza di circostanze eccezionali o oggettivamente insuperabili.

Ed invero, con la concessione di un ulteriore intervallo di tempo per l'acquisizione delle metodologie introdotte dal bando e l'elaborazione dei progetti, di fatto, si sono penalizzati concorrenti, come la Società ricorrente, che avevano regolarmente presentato domande di sostegno entro il **24.01.2018**.

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

La corretta presentazione di domande entro il (predetto) termine, tra l'altro, conferma il superamento di tutte le difficoltà connesse con il primo bando di attuazione della Tipologia 4.1.1., attraverso una intensa attività divulgativa da parte della Struttura Regionale.

La prospettata sovrapposizione della scadenza dei nuovi impegni, previsti dal bando, con le misure a superficie la cui scadenza è fissata da A.G.E.A. per il 15 maggio di ogni anno, integra una circostanza già nota alla Regione Campania, fin dal rilascio della prima proroga.

Tale motivazione, dunque, conferma la insussistenza di ragioni imprevedibili per riaprire i termini nel rispetto dei principi di *par condicio* e rivela unicamente forme di responsabilità che ricadono unicamente sulla Struttura Regionale.

C – SULLA PROROGA DISPOSTA CON D.R.D. N. 128 DELL'11.05.2018

Il termine ultimo, quindi, è stato ulteriormente differito al **18.05.2018** per 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 di 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”.*

Tale singolare meccanismo di rimessione in termini è giustificato attraverso il richiamo:

- di presunti rallentamenti o malfunzionamenti e sospensioni del portale S.I.A.N. che avrebbero impedito il completamento della procedura a molti concorrenti;
- della mancata previsione di un nuovo bando per consentire alle aziende che non hanno completato la domanda di partecipare;
- della particolare complessità della documentazione da predisporre ed allegare in relazione alla tipologia di intervento 4.1.1..

Emerge piuttosto non solo una fragilità motivazionale, ma anche una incredibile progressione temporale che ha finito per alterare la posizione di chi aveva titolo al finanziamento in virtù di rituali istanze di partecipazione.

II - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE

GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

2.1 - Le proroghe risentono anche di distinti ed autonomi profili di illegittimità.

Di fatto si è consentita una partecipazione di ulteriori aziende agricole concorrenti, che al momento del termine ultimo del 24.01.2018, fissato dal D.R.D. n. 244/2017, non possedevano i requisiti soggettivi ed oggettivi prescritti per la ammissione a tali finanziamenti.

In tal modo, si è consentito un inammissibile ampliamento della forbice degli aspiranti concorrenti, lasciando invariata, però, la dotazione finanziaria disponibile!

2.2 - Le proroghe, oltre ad essere prive dei presupposti e non motivate, sono illegittime per violazione dei principi di non discriminazione, imparzialità, parità di trattamento ed, in generale, di buon andamento delle procedure concorsuali.

Il risultato più lesivo è stato consentire ad altre aziende, che solo successivamente hanno conseguito i requisiti di partecipazione, di occupare una posizione utile in graduatoria e, dunque, di superare la Società ricorrente, in possesso di tutti i prescritti requisiti fin dalla scadenza dei termini fissata dal D.R.D. n. 244/2017.

La illegittimità è più grave ove si consideri:

- che la domanda della Società ricorrente, presentata entro la scadenza fissata dal D.R.D. n. 244/2017, ovvero quando ancora le risorse erano disponibili, certamente ha diritto al finanziamento;

- che le aziende che sono prive dei prescritti requisiti (al primo termine) avrebbero potuto e dovuto presentare domanda per un nuovo bando (di attuazione) e non essere “infilate” di imperio nel primo bando selettivo attraverso il ricorso ad un differimento temporale.

2.3 - La Società ricorrente si è vista superare addirittura da operatori economici che hanno già beneficiato del finanziamento partecipando al primo bando di attuazione (D.R.D. n. 46 del

12.09.2016) avendo facoltà di ultimare gli investimenti e 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 (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 AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

3.1 - Le proroghe contrastano anche con la D.G.R. n. 139 del 13.03.2018 ad oggetto "*PSR CAMPANIA 2014/2020. Procedure per l'accelerazione della spesa*".

Tale delibera ha indicato la tempistica da rispettare per lo svolgimento dell'iter di finanziamento.

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

3.2 – Di tutta evidenza, nella specie, visto il tempo trascorso fino all'emissione della graduatoria provvisoria, i termini indicati nella delibera regionale (ad hoc adottata) e le relative finalità sono state completamente disattese.

Le impugnate proroghe hanno determinato:

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

Seguono i vizi rubricati.

B – SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLE ADOTTATE CIRCOLARI ESPLICATIVE

IV - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

4.1 - La Regione Campania, nel contempo, dopo la pubblicazione del bando di attuazione, ha assunto plurime Circolari esplicative, con le quali ha posto in essere modifiche progressive ed inammissibili adattamenti del bando e delle Disposizioni Generali Regolamentari.

Tali variazioni sono sicuramente illegittime, sia per la natura giuridica delle Circolari, sia per il *modus procedendi* “a formazione progressiva” delle regole del confronto competitivo.

4.2 – La natura giuridica della Circolare esclude, infatti, qualsivoglia idoneità ad incidere sulla *lex specialis* della procedura selettiva.

Le Circolari costituiscono, infatti, atti interni (ad un pubblico ufficio), che integrano direttive comportamentali non idonee a creare o modificare diritti o a limitarli.

Le impugnate Circolari, per di più, sono espressamente dichiarate esplicative e, cioè, preordinate a regolare l'attività istruttoria dei tecnici o a permettere una più agevole applicazione delle norme del bando di gara, nell'ambito di una cornice normativa e procedurale, già prerogolata.

È principio fermo, pertanto, che una Circolare non può modificare un bando di selezione.

4.3 – La Regione Campania, per operare correttamente, avrebbe dovuto indire un nuovo bando di attuazione per applicare la nuova disciplina.

È principio pacifico, in materia di procedure selettive, il divieto di modifica o di integrazione della *lex specialis* attraverso atti che non abbiano identico regime e garanzia di pubblicità del bando di gara (si cfr. T.A.R. Veneto, sez. I – sentenza n. 940 del 12.10.2018; Consiglio di Stato, sez. V - sentenza n. 4916/2016; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III - sentenza n. 528/2006).

Di guisa che, a causa degli irregolari spazi di partecipazione aperti, con modifiche progressive ad opera di Circolari, la Società ricorrente è stata superata nella graduatoria da altre aziende con punteggio superiore, che altrimenti certamente non avrebbero titolo ad essere ammesse se non previa variazione delle regole di accesso.

È evidente che le Circolari, al pari delle plurime proroghe, hanno comportato una chiara elusione dei principi di parità di trattamento, di imparzialità e trasparenza.

V - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

5 – La Circolare prot. n. 289436 del 09.05.2019, tra l'altro, ha così disposto:

- ha consentito la acquisizione di ulteriori documenti digitali oltre quelli specificamente indicati e già allegati alla domanda di sostegno;
- ha sancito l'equipollenza tra allegati recanti la "firma autografa" e quelli firmati digitalmente;
- ha ritenuto ammissibili le domande di sostegno in cui il tecnico progettista è contestualmente anche operatore CAA che ha validato il fascicolo aziendale.

Per quanto concerne il primo profilo, emerge evidente che permettere in fase avanzata l'acquisizione di documenti mai consegnati al momento del deposito della domanda, si pone in totale contrasto sia con la disciplina del bando, in punto di presentazione delle domande, sia delle *“Disposizioni generali per l'attuazione delle misure non connesse alla superficie e/o agli animali”* (D.R.D. n. 31/2017). Queste ultime, al paragrafo 13.2.1: documentazione incompleta, prevedono che *“la documentazione tecnica e amministrativa indicata nel bando deve essere presentata all'atto della domanda; qualora sia verificata la mancanza anche di uno solo dei documenti previsti, la domanda è considerata non ammissibile al sostegno”*.

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

La possibilità di produrre ulteriori documenti, oltre quelli già indicati con la domanda ed attestati, non è prevista nel bando di gara.

Il soccorso istruttorio postumo, dunque, si pone in contrasto con il principio generale di autoresponsabilità e viola la concorrenza.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato 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 - sentenza n. 2898 del 05.03.2019; Consiglio di Stato, sez. III - sentenza n. 6752 del 28.11.2018; id. sez. V – sentenza n. 6005 del 22.10.2018).

Per quanto riguarda il secondo profilo, anche l'ammissione di progetti di investimento sottoscritti con firma autografa e non digitale è in contrasto con il bando di selezione.

Il riferimento, in particolare, va indirizzato al paragrafo 12, rubricato *“presentazione della domanda di sostegno e documentazione da allegare”* nell'ambito del quale specificamente sono indicati l'unico formato e la sola modalità di firma ritenuti ammissibili ovvero *“formato Pdf-A firmato digitalmente”*; per l'effetto, non risultano ammissibili formati e sottoscrizioni diverse.

Tale circostanza è confermata dalla precedente Circolare (prot. n. 205281 del 28.03.2018) in virtù della quale si è chiarito che tutti gli allegati dovessero essere sottoscritti con dispositivo digitale ad eccezione della domanda di sostegno che doveva recare firma O.T.P. (one time password).

Per quanto attiene il terzo profilo, il CAA svolge attività di interesse pubblico, ossia preparatoria qualificata ai fini della presentazione della domanda di sostegno e della successiva concessione del

medesimo, pertanto, i suoi dipendenti sono soggetti al rispetto della normativa sul conflitto di interesse (Regolamento n. 966/2012, art. 57).

La richiesta, nell'ambito della stessa circolare, della produzione, da parte di un operatore CAA che non sia il tecnico progettista, di una nuova scheda di validazione del fascicolo aziendale entro 10 giorni dalla segnalazione effettuata dagli uffici attuatori regionali, conferma la sussistenza delle condizioni di incompatibilità.

Segue la radicale illegittimità della Circolare (prot. n. 289436/2019) per violazione del bando.

VI - VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE "DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI AMMALI" E SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

6 – La Circolare prot. n. 0674530 del 08.11.2019, successiva alla pubblicazione della graduatoria regionale provvisoria (D.R.D. n. 136/2019), ha modificato le condizioni di ammissibilità delle domande di sostegno.

Il D.R.D. n. 52/2017, al punto 7: Condizioni di ammissibilità, ha previsto fra le condizioni di accesso al sostegno che il richiedente alla data di presentazione della domanda deve “..... essere in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, assistenziali e assicurativi, ai sensi dell'art. 1, comma 553 della Legge n. 266 del 23/12/2005”.

La Circolare prot. n. 0674530/2019 ha così disposto: “..... nei casi di irregolarità del DURC, l'Amministrazione (UOD competente) debba concedere un termine perentorio di 15 gg per consentire all'interessato la regolarizzazione, allo scadere del quale procederà a nuova interrogazione della banca dati e, in caso di esito negativo, alla definitiva esclusione del beneficiario. Tale verifica ed eventuale invito alla regolarizzazione, verrà svolta dopo la graduatoria definitiva e prima della sottoscrizione della d.i.c.a., nei confronti dei soggetti ammissibili e finanziabili, quale condizione di concessione delle agevolazioni. In caso di esito negativo nonostante l'invito alla

regolarizzazione, il potenziale beneficiario verrà espunto definitivamente dalla graduatoria decadendo dal beneficio”.

Con precedente Circolare prot. n. 142555 del 04.03.2019 era stato chiarito che la regolarità contributiva deve sussistere per tutta la durata del procedimento concessorio e che l'interrogazione della banca dati INPS, da parte dell'Amministrazione, viene effettuata alla data dell'istruttoria; se al momento dell'interrogazione il DURC non è regolare la domanda di sostegno non può trovare accoglimento.

Segue la radicale illegittimità della Circolare (prot. n. 0674530/2019) per violazione del bando.

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

7.1 - Per effetto della corretta applicazione della disciplina di gara e delle presupposte Disposizioni Generali, la Società ricorrente si troverebbe collocata in graduatoria in posizione utile e, dunque, la sua domanda ha diritto al finanziamento.

7.2 - La domanda di sostegno della Società ricorrente è stata completata in data 12.12.2017, ovvero entro il termine ultimo del 24.01.2018, fissato con D.R.D. n. 244 del 20.10.2017.

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

La domanda della Società ricorrente essendo stata presentata entro tale scadenza sarebbe certamente finanziata atteso:

- il punteggio totalizzato (59 punti) con graduatoria del 02.08.2019, rivalutati in 53 punti, nella graduatoria del 17.02.2020;
- la copertura finanziaria per tutte le domande relative alla Tipologia di Intervento 4.1.1.

7.3 – Beninteso che, a prescindere dai conteggi, sono stati articolati rilevanti profili di irregolarità, che hanno inciso sulla legittimità e 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:

a - dei provvedimenti di proroga, con 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 proroga dei termini la società ricorrente si troverebbe in posizione utile, in quanto alla data del 24.01.2018 erano state presentate 30 domande di partecipazione);

b - delle Circolari e degli ulteriori provvedimenti, finora richiamati che, nel modificare le modalità di presentazione, di fatto hanno salvaguardato numerose istanze che, invece, andavano escluse”.

B – SULLA ILLEGITTIMITÀ DELLA GRADUATORIA PER VIZI PROPRI (ERRATA RETTIFICA DEL PUNTEGGIO)

VIII - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 12 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 AMMALI" NONCHÉ 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 - ERRONEITÀ MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETÀ - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

8 – La graduatoria definitiva regionale impugnata dà conto di ulteriori profili di illegittimità che incidono negativamente sulla corretta determinazione del punteggio della società ricorrente.

8.1 - La Regione Campania, prima di tutto, in sede di rivalutazione delle domande, ha negato alla ricorrente il riconoscimento di **4 punti** spettanti alle aziende aderenti a sistemi di produzione certificata biologica, ai sensi dell'art. 12 del Bando (criterio selettivo 7.2 del Bando).

Tale criterio, in particolare, prevede che “*l’assegnazione del punteggio è data dalla presenza della prima richiesta di notifica per l’adesione dell’intera azienda o per aumentare le produzioni aziendali con tali requisiti di qualità*”.

La disposizione di gara, dunque, è chiara nell’attribuire 4 punti in favore delle aziende partecipanti che:

- abbiano aderito al sistema biologico con l’intero complesso aziendale;
- oppure, abbiano **aumentato le quote di produzioni aziendali** (non tutta l’azienda) utilizzando il sistema biologico.

La Frescovero, quindi, del tutto correttamente, ha richiesto il riconoscimento di 4 punti avendo proceduto, con notifica di variazione n. 20431733029 del 10.11.2017 (prima della presentazione della domanda), **ad aumentare la propria quota di produzione biologica**.

Di guisa che si presenta del tutto illegittimo il mancato riconoscimento, nei confronti della ricorrente, dei 4 punti previsti dal criterio 7.2 del Bando in favore dei candidati che hanno aumentato le proprie quote di produzione biologica alla data di presentazione della domanda di finanziamento.

8.2 – Del tutto pretestuosa ed illegittima, poi, è la motivazione utilizzata dalla Commissione di valutazione a sostegno del mancato riconoscimento di tale punteggio.

La Commissione, in particolare, ha ritenuto non attribuibili i 4 punti “*in quanto la notifica n. 20431733029 del 10.11.2017 (ultima prima della presentazione*

della domanda di sostegno) non comprende l'intera azienda condotta con metodo biologico (mq 2684002 biologico e 241734 convenzionale)”.

Tale valutazione, tuttavia, si pone in evidente contrasto con le prescrizioni di gara che, come emerge *per litteras*, hanno reso **alternativamente equivalenti**, al fine del riconoscimento dei 4 punti, l'adesione al biologico con l'intera azienda piuttosto che **l'aumento di quote aziendali con tale requisito di qualità**.

Diversamente ritenendo, la disposizione di gara si presenterebbe come una inutile ed irragionevole ripetizione, in quanto sarebbe stato sufficiente prescrivere esclusivamente l'adesione dell'intera azienda al sistema biologico e non anche l'aumento di quote biologiche finalizzate a ricomprendere la totalità aziendale.

Segue l'invalidità del punteggio erratamente attribuito alla ricorrente, per l'illegittima decurtazione dei 4 punti prescritti dal criterio 7.2.

8.3 – A nulla varrebbe, infine, richiamare sul punto la Circolare esplicativa prot. n. 0215079 **del 3.04.2019**, mediante la quale la Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania, ponendo “*indicazioni metodologico-operative per l'istruttoria delle domande di pagamento e delle domande di sostegno*”, ha illegittimamente modificato i requisiti per il riconoscimento del punteggio previsto per il criterio 7.2.

Tale circolare, in particolare, all'interno del quadro sinottico allegato, in riferimento al criterio di “Adesione a sistemi di produzione biologica

certificata” (criterio 7.2), ribadisce che “*il punteggio è assegnato in presenza della prima notifica per l’adesione al biologico dell’intera azienda (esclusa la zootecnica) o per l’incremento della quota biologica*”, introducendo, per la prima volta, che tale incremento (della quota biologica) sia preordinato “**alla certificazione della intera azienda**”.

Ma tale circolare è del tutto illegittima in quanto:

- assumendo natura esplicativa, non può mai essere idonea a modificare la prescrizione di gara, di fonte regolamentare, che è chiara nel prescrivere la possibilità di un mero aumento delle quote biologiche, a prescindere del raggiungimento della totalità delle produzioni aziendali;
- adottata, inoltre, solo il 3.04.2019, a termini di presentazione delle domande ampiamente scaduti (ultimo termine 18.05.2018), impedendo alla ricorrente di potersi uniformare a tale indicazione, ovvero di ricomprendere l’intera azienda con il sistema biologico, in evidente violazione del favor participationis;
- priva, in ogni caso, del necessario parere del Comitato di Sorveglianza, presupposto alla approvazione dei criteri selettivi del Bando (si cfr. nota prot. 2016.0176666 del 14.03.2016).

8.4 – La Società ricorrente, in ogni caso, con notifica di variazione n. 20435505092 del 23.05.2018, prima dell’avvio della istruttoria delle domande, **ha aderito con l’intera azienda al sistema di produzione biologica**, superando la contestata carenza sul possesso di tale requisito (criterio 7.2).

Su queste premesse, pertanto, è evidente la illegittima decurtazione, in danno della ricorrente, del punteggio (4 punti) attribuito dal Bando (criterio selettivo 7.2) per l'adesione al sistema biologico.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Il danno è grave ed irreparabile.

Le plurime illegittimità delle proroghe regionali sono state già stigmatizzate da Codesta Sezione che, con Ordinanza n. 355 dell'11.06.2020, ha accolto una analoga domanda cautelare disponendo il relativo accantonamento delle somme.

La Società ricorrente, a causa delle illegittime proroghe (regionali), si è vista ingiustamente esclusa dal finanziamento, in via diretta ed immediata, cui ha diritto, con indebito vantaggio per altre Società (illegittimamente ammesse solo in virtù delle illegittime proroghe regionali).

Il danno è documentato in atti.

Le richieste di finanziamento trasmesse alla Regione Campania, **alla data del 24.01.2018, termine originario di scadenza delle domande,** erano solo **129** (tra cui quella della ricorrente) per un contributo pubblico complessivamente richiesto pari ad **€ 33.163.516,99** a fronte dei € 64.000.000 disponibili in dotazione (Misura 4.1.1).

Da ciò consegue che, in assenza delle disposte proroghe, la Società ricorrente rientrerebbe ampiamente tra le domande immediatamente finanziabili.

Il D.R.D. n. 147 del 15.7.2020, per di più, ha disposto la immediata emissione dei D.I.C.A., per la erogazione degli importi ammessi a finanziamento, esauendo la dotazione finanziaria complessiva disponibile.

In tale contesto, si rende quanto mai necessaria l'adozione di una idonea misura cautelare che, nel contemperamento degli opposti interessi, disponga il riconoscimento del finanziamento o, quanto meno, l'immediato accantonamento di una somma pari al finanziamento richiesto (si cfr. Ordinanza n. 355 dell'11.06.2020).

P.Q.M.

Accogliersi il ricorso ed i presenti motivi aggiunti - in uno all'istanza cautelare – con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese ed alle competenze di 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, 14.10.2020

Avv. Lorenzo LENTINI

Avv. Rosario MANZO