

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

NAPOLI

Ricorre il Sig.Vito Gallo (c.f.: GLLVTI58C10A230G), in qualità di titolare dell'impresa individuale e legale rappresentante della Ditta Gallo Vito (P.IVA 03604410658), rappresentato e difeso in virtù di procura in calce, dall'avv. Davide Ferrazzano (FRRDVD71T05H703A – avv.davideferrazzano@pec.it – 089.252020), con studio in Salerno alla Via Diaz 22 presso il cui domicilio pec elett.te domicilia

contro

- Regione Campania, in persona del legale rappresentante p.t., per la carica domiciliato presso la sede dell'Ente in Napoli alla Via Santa Lucia 81 (urp@pec.regione.campania.it);
- Giunta Regionale della Campania, Direzione Generale per le politiche agricole, alimentari e forestali, in persona del legale rappresentante p.t. per la carica domiciliato presso la sede dell'Ente in Napoli al Centro Direzionale is. A6 (dg.500700@pec.regione.campania.it);

nei confronti di

- I Giardini del Cilento s.a.s. di Innocente Luca (P.IVA 08391541219 – pec.: igiardinidelcilento@pec.it)

per l'annullamento, previa sospensione:

a)- Decreto Dirigenziale n. 138 del 15.7.2020 pubblicato sul BURC n. 147 del 20.7.2020 della Giunta Regionale della Campania Dipartimento 50, Direzione generale per le politiche agricole, alimentari e forestali, n. 7, di approvazione della graduatoria unica regionale definitiva e dei relativi elenchi allegati delle domande ammissibili e già finanziate ai sensi del DRD n. 79/2020, rettificato dal DRD n. 114/2020 ammissibili e finanziabili, ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del Bando, non ammissibili per mancato raggiungimento del punteggio minimo e non ammissibili a valutazione inerenti il Bando adottato con DRD n. 52 del 9.8.2017 e SS.MM.II – pubblicato sul BURC n. 63 del 14 del 14.08.2017 per il PSR Campania 2014/2020 – Misure non connesse alla superficie e/o animali – Tipologia di intervento 4.1.1 “*Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole*”;

- b)**- Decreto Dirigenziale n. 39 del 17.2.2020 di rettifica della graduatoria provvisoria regionale di cui al D.R.D. n. 136 del 2.8.2019, pubblicato sul BURC n. 46 del 5.8.2019, a seguito della revisione effettuata dagli STP competenti per territorio;
- c)**- nota prot. 2020.0112545 del 20.2.2020 della Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania di rettifica della posizione nella graduatoria provvisoria a seguito di revisione dell'istruttoria con contestuale riduzione del punteggio attribuito;
- d)**- verbale del 9.6.2020 della Commissione di Riesame Misure Strutturali Private nella parte in cui non ha accolto le controdeduzioni allegate;
- e)**- D.R.D. 14 del 12.1.2018 della Regione Campania, con il quale è stato prorogato il termine ultimo per il deposito delle domande fino al 29.3.2018;
- f)**- D.R.D. n. 128 dell'11.5.2018 della Regione Campania, con il quale la Regione ha differito il termine ultimo al 18.5.2018 per il deposito delle domande;
- g)**- circolari prot. n. 0215079 del 3.4.2019 prot. n. 289436 del 9.5.2019 della Regione Campania modificative del Bando e delle presupposte disposizioni generali;
- h)**- di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali comunque lesivi della posizione della ricorrente.

F a t t o

La vicenda riguarda lo stanziamento dei fondi della Commissione Europea per l'adozione del Programma di Sviluppo Rurale della Campania per il periodo 2014-2020 di cui al Bando della Misura 4 – Tipologia di Intervento 4.1.1 PSR approvato con Decreto Dirigenziale n. 52 del 9.8.2017, pubblicato sul BURC n. 63 del 14.8.2017.

Con domanda presentata il 26.4.2018, il ricorrente partecipava al Bando per l'attribuzione dei fondi, in quanto, in virtù del DDR 52/2017, la Regione Campania ha previsto una dotazione finanziaria disponibile pari a € 64.000.000,00 e ha stabilito in 100 punti il punteggio massimo attribuibile, ammettendo a finanziamento le domande con valutazione complessiva superiore o uguale a 40 punti.

Valga rilevare che l'interesse ad impugnare la graduatoria unica regionale definitiva deriva dal mancato riconoscimento di **70 punti finali** che, sebbene inizialmente

assegnati nella graduatoria provvisoria, sono stati poi **ridotti a 45 punti** a seguito di revisione avvenuta in autotutela da parte della Commissione di Riesame Misure Strutturali Private della Regione Campania.

Infatti, l'attribuzione del 829° posto nell'elenco della graduatoria definitiva degli ammissibili e non finanziabili, **non** ha soddisfatto le pretese del ricorrente che, avendo riscontrato la mancata assegnazione di **25 punti** per insussistenza dei requisiti di cui **ai punti 1.3 – 3 – 5.2 lett. b) – 5.3 – 7.2 dei criteri di selezione del Bando**, ha interesse ad impugnare la graduatoria e gli atti presupposti, in quanto, a seguito della corretta valutazione dei requisiti posseduti, conseguirebbe un punteggio più alto venendo collocato in graduatoria in posizione migliore, **tra le aziende immediatamente finanziabili**.

In queste condizioni, il Sig. Gallo Vito si vede costretto ad impugnare la graduatoria di merito – in parte qua – per i seguenti

MOTIVI

I)- VIOLAZIONE DI LEGGE (Art. 12 del D.P.R. 487/94 in relazione agli artt. 1, 2-bis e 3 L. n. 241/90 e 97 Cost. in relazione al D.D.R. 52 del 9.8.2017 recante il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. del P.S.R. Campania 2014/2020) – ECCESSO DI POTERE (travisamento dei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – erroneità manifesta – carenza di motivazione ed illogicità manifesta per mancata assegnazione del punteggio corretto – contraddittorietà – violazione del giusto procedimento e del principio di par condicio – perplessità – irragionevolezza – sviamento).

1 – In base all'art. 11 del Bando approvato con D.D.R. 52 del 9.8.2017, i progetti di investimento ammissibili sono valutati sulla base della griglia di parametri di valutazione riferita a n. 8 principi a cui corrispondono i criteri per l'assegnazione dei punti.

Ogni singolo principio è rappresentato da una scheda tecnica composta dalla descrizione dell'azienda e dalle modalità di attribuzione dei requisiti a cui assegnare il rispettivo punteggio.

A seguito della presentazione della domanda del 26.4.2018, con l'approvazione della graduatoria provvisoria avvenuta con D.D.R. n. 136 del 2.8.2019, il ricorrente si è

visto correttamente attribuire il **punteggio di 70** a cui aveva diritto sulla base dei criteri di valutazione così come previsti dal Bando.

Senonchè, con D.D.R. n. 39 del 17.2.2020 veniva ingiustamente rettificata la graduatoria provvisoria a seguito della revisione eseguita dagli S.T.P. competenti per territorio con sottrazione di **ben 25 punti**.

Infatti, con nota prot. 2020 n. 0112545 del 20.2.2020 l'Amministrazione comunicava di dover procedere alla rettifica della posizione nella graduatoria provvisoria con la seguente motivazione: *“riduzione del punteggio (totale e/o di progetto), riportati a pag. 4 nel campo “punteggio attribuito” nell’allegata scheda, redatta dalla commissione incaricata; le giustificazioni/motivazioni dei punteggi non attribuiti sono rilevabili nel campo “note commissioni della citata scheda”*.

Tale nota riguarda l'avvenuta decurtazione di:

punti 1 riferito al criterio 1.3 della scheda tecnica con la seguente motivazione: *“non è in possesso del certificato di conformità”*;

punti 10 riferiti al criterio 3 della scheda tecnica con la seguente motivazione: *“sat prevalente ubicata in zona C ma investimenti interessanti la filiera zootecnica;*

punti 5 riferiti al criterio 5.2 lett. b) della scheda tecnica con la seguente motivazione: *“manca polizza 2018 così come previsto dall’All. 1 alla circolare della direzione generale n.021579 del 3.4.2019”*;

punti 5 riferiti al criterio 5.3 della scheda tecnica con la seguente motivazione : *“non sono previsti investimenti in merito che giustificano uno dei due requisiti per l’attribuzione”*;

punti 4 riferiti al criterio 7.2 della scheda tecnica con la seguente motivazione: *“notifica non interessa l’intera azienda”*.

In realtà, nelle controdeduzioni trasmesse il 2.3.2020, richiamando i criteri selettivi del Bando, nonché le FAQ che la stessa Amministrazione aveva pubblicato a chiarimento, sono state confutate le motivazioni in merito all'avvenuta successiva decurtazione dei punteggi in precedenza pure correttamente assegnati con la pubblicazione della graduatoria provvisoria di cui al D.D.R. n. 136 del 2.8.2019.

Vale partitamente evidenziare la palese erroneità degli emendamenti.

1.1 – In ordine al criterio *“Tipologia del richiedente- azienda aderente ad altri sistemi di certificazione famiglia ISO,EMAS, global gap, rete del lavoro agricolo di qualità 1.3”* della scheda tecnica, **la decurtazione di 1 punto per “Non in possesso del certificato di conformità”** era già stata confutata in sede di controdeduzioni.

Si rappresenta a tal fine che l’azienda non ha chiesto il punteggio relativo all’iscrizione ai sistemi certificati biologico, ma ha chiesto il punteggio per iscrizione agli albi di produzione DOP Mozzarella di Bufala Campana, come da attestato CSQA allegato alla domanda di sostegno nel File Zip denominato: *8.certificazioni-volontarie-gallo* .

Pertanto il requisito richiesto risultava soddisfatto, di talchè la controdeduzione andava accolta con conseguente riconoscimento di **1 punto per il criterio 1.3 indebitamente decurtato.**

1.2 – In ordine al criterio *“Targeting settoriale olivicola, castanicola e cerealicola nelle macroaree C o D”* punto 3 della scheda tecnica, **la decurtazione di punti 10** per *“Sat prevalente ubicata in zona C ma investimenti interessanti la filiera zootecnica”* già era stata ampiamente confutata in sede di controdeduzioni.

Per l’attribuzione di questo punteggio il bando richiede *“Aziende con Sat prevalentemente ubicata nelle macroaree C o D con progetti di sviluppo interessanti la filiera olivicola, castanicola e cerealicola”*.

Nel caso di specie, la maggior parte della SAT aziendale ricade in area C, come si evince dal fascicolo aziendale AGEA.

Il progetto proposto prevede l’ammodernamento delle stalle e delle strutture aziendali, nonché l’acquisto di macchine ed attrezzature per la coltivazione di cereali da foraggio e di olive da olio.

Tale circostanza è tangibile nel Piano di utilizzo della SAT riportata a pag. 8 del BIPOL allegato alla domanda di sostegno.

Inoltre, dall’OTE si evidenzia che la maggior superficie è investita ad olive da olio e cereali (MAIS) per una superficie totale di ha. 6.85.00.

Pertanto, risulta evidente che l’intero progetto di investimento è mirato allo sviluppo della filiera sia olivicola che cerealicola.

Nello specifico, in base alla FAQ viene previsto che:

- Domanda 3.10.D: In riferimento al punteggio attribuito al targeting settoriale se una azienda ricadente in macro area C fa un progetto che interessa la filiera olivicola per il 90% e il restante 10% interessa la filiera zootecnica la ditta avrà lo stesso diritto a 10 punti? O deve necessariamente prevedere di fare l'intero progetto nella filiera olivicola?
- Risposta 03.10.R: 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.

Anche sotto tale profilo, il requisito risulta chiaramente soddisfatto, sicchè già in sede di rivalutazione tale controdeduzione andava accolta con conseguente riconoscimento di **10 punti per il criterio 3 della scheda indebitamente decurtati**.

1.3 - In ordine al criterio “Caratteristiche tecniche/economiche del progetto” – Sostenibilità economica 5.2 lett. b) della scheda tecnica, la decurtazione di **punti 5** per “Manca polizza 2018 così come previsto dall’All. 1 alla Circolare della Direzione Generale n. 0215079 del 3.4.2019” già era stata ampiamente confutata in sede di controdeduzioni.

Infatti, l’azienda, come richiesto dal Bando pubblico e come precisato nella FAQ pubblicata dagli uffici regionali a chiarimento, ha provveduto a trasmettere alla domanda di sostegno il PAI nei termini previsti, dunque, entro la data di pubblicazione della graduatoria definitiva, id est nei prescritti termini.

Nello specifico, in base alla FAQ viene previsto che:

- Domanda 3.08.D: Sostegno a investimenti nelle aziende agricole. Si chiede ai fini dell’attribuzione dei punteggi del criterio di selezione 5 B, l’azienda deve aver già richiesto l’adesione al Piano Assicurativo Agricolo o basta anche la dichiarazione di impegno alla sottoscrizione del Piano Assicurativo Agricolo?
- Risposta 03.08.R: Il criterio di selezione n. 5 B “Adesione al Piano Assicurativo Agricolo” si ritiene soddisfatto se:

a)- il richiedente al momento della presentazione della domanda di sostegno ha sottoscritto la polizza assicurativa;

b)- ovvero il richiedente si impegna ad aderire al Piano, presentando istanza a seguito della pubblicazione del Decreto Ministeriale di approvazione Piano Assicurativo Agricolo 2018. **In tal caso, l'adesione deve perfezionarsi prima della graduatoria definitiva e in ogni caso non oltre 30 giorni dalla pubblicazione del Decreto Ministeriale sulla G.U.R.I. Il richiedente dovrà far pervenire entro tale termine agli uffici regionali il contratto assicurativo sottoscritto o copia del modello A/500 redatto dal Consorzio di Difesa, cui aderisce la ditta richiedente riportante le date di sottoscrizione del contratto e il periodo di decorrenza dello stesso.** Si fa presente che l'impegno all'adesione al Piano Assicurativo Agricolo deve essere mantenuto per tutto il periodo di vincolo.

Ed infatti il ricorrente provvedeva ad allegare alla domanda di sostegno il PAI.

In ogni caso, nel rispetto delle disposizioni del Bando e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione Regionale attraverso la FAQ, in quanto vi è la possibilità di integrare entro 30 giorni dalla pubblicazione del Decreto Ministeriale sulla G.U.R.I. della graduatoria definitiva che in caso di accoglimento del ricorso verrebbe modificata.

Per tali ragioni, a nulla vale il richiamo alla Circolare n. 0215079 del 3.4.2018 che, data la sua natura giuridica, non può derogare alla *lex specialis*.

Pertanto, già in sede di rivalutazione, tale controdeduzione andava accolta con conseguente riconoscimento di **5 punti per il criterio 5.2 lett. b) indebitamente decurtati.**

1.4 - In ordine al criterio "Caratteristiche tecniche/economiche del progetto - Sostenibilità economica 5.3" della scheda tecnica, la **decurtazione di 5 punti** per "non sono previsti investimenti in merito che giustifichino uno dei due requisiti per l'attribuzione" già era stata confutata in sede di controdeduzioni.

Infatti, l'azienda, come richiesto dal Bando, con l'intero investimento ha mirato all'ammodernamento e al miglioramento aziendale attraverso investimenti materiali ed immateriali al fine di incrementare la produzione di mozzarella DOP di bufala

campana e a favorire strategia di filiera corta nel rispetto del disciplinare mozzarella DOP di bufala campana, come da attestato CSQA.

In sede di rivalutazione, tale controdeduzione andava accolta con conseguente riconoscimento di **5 punti da riconoscere per il criterio 5.3 indebitamente decurtati**.

1.5 – In ordine al criterio “Miglioramento della qualità delle produzioni 7.2 – Adesione a sistemi di produzione certificata biologica” – della scheda tecnica, la **decurtazione di punti 4** per “Notifica non interessa l’intera azienda” era stata confutata in sede di controdeduzioni.

Infatti, l’azienda, come richiesto dal Bando pubblico e come precisato nella FAQ, possedeva il requisito richiesto per l’assegnazione del relativo punteggio.

In particolare, come previsto dal Bando, l’assegnazione del punteggio è dato dalla presenza della prima richiesta di notifica per l’adesione dell’intera azienda o per aumentare **le quote di produzione aziendali** con tali requisiti di qualità.

Nello specifico, in base alla FAQ viene previsto che:

- *Domanda 03.11.D: In riferimento ai criteri di selezione miglioramento della qualità delle produzioni, se un’azienda con superficie di Ha 9 non BIO presenta una notifica di attività biologica per Ha 4 di oliveto, questa superficie aumenta la quota di produzione biologico, ma i restanti 5 Ha di seminativi rimangono convenzionali, la ditta ha diritto ai 4 punti o è necessaria la conversione di tutta la superficie aziendale?*
- *Risposta 03.11.R: L’assegnazione del punteggio è dato dalla presenza della prima richiesta di notifica per l’adesione dell’intera azienda o per aumentare le **quote di produzione biologiche** rispetto a quelle già in proprio possesso per comprendere l’intera azienda. L’adesione a sistemi di certificazione biologica deve essere mantenuta per tutto il periodo di impegno.*

In realtà, la prima notifica BIO è stata presentata e finalizzata ad incrementare le produzioni di qualità, in particolare per la produzione di olive da olio DOP.

Pertanto, in base alle disposizioni del Bando, l’assegnazione era prevista sia per l’intera azienda **e sia per l’incremento di prodotti di qualità, e dunque per quote di produzione aziendali**.

Inoltre, l'adesione al sistema biologico si intende per il prodotto richiesto a certificazione.

Di talchè, l'azienda ha ottemperato a tale impegno mediante la prima notifica BIO dell'intera superficie ad utilizzo per la produzione di olive da olio DOP.

In sede di rivalutazione, quindi, anche tale controdeduzione andava accolta con conseguente riconoscimento di **punti 4 per il criterio 7.2 indebitamente decurtati.**

In definitiva, **la PA era nelle condizioni ed era tenuta a dover intendere il reale status del ricorrente.**

II)- VIOLAZIONE DI LEGGE (Art. 12 del D.P.R. 487/94 in relazione agli artt. 1, 2-bis, 3, 10 e 10-bis L. n. 241/90 e 97 Cost. in relazione al D.D.R. 52 del 9.8.2017 recante il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. del P.S.R. Campania 2014/2020) – ECCESSO DI POTERE (travisamento dei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – erroneità manifesta – difetto assoluto di motivazione nell'assegnazione del punteggio finale ed illogicità manifesta per mancata assegnazione del punteggio corretto – violazione del giusto procedimento e del principio di par condicio – perplessità – irragionevolezza – sviamento).

2 – La suddetta disciplina è stata osservata in modo corretto dal ricorrente.

Tuttavia, l'Amministrazione è incorsa nella violazione dei criteri valutativi di selezione.

Con una motivazione del tutto inesistente, la Commissione di Riesame all'uopo nominata D.R.D. n. 16 del 17.1.2020, con verbale del 9.6.2020 ha stravolto il punteggio in precedenza legittimamente assegnato con D.D.R. n. 136/2019 di approvazione della graduatoria provvisoria e, senza la pur minima spiegazione, con un giudizio a dir poco superficiale, si è limitata ad un semplice *“non accogliere le controdeduzioni per il criterio 1.3 – 3 – 5.2 – 5.3 – 7.2”*, così attribuendo alla ricorrente il punteggio finale di 45.

Manca del tutto il percorso valutativo, in quanto incomprensibile è la valutazione espressa che, in spregio al principio dell'obbligo motivazionale, non ha tenuto minimamente conto delle controdeduzioni.

Sotto tale profilo, dunque, la motivazione è solo apparente.

Infatti, *“quanto ai punti che non superano le criticità evidenziate nelle controdeduzioni, l’Amministrazione si è limitata a confermare quanto precedentemente controdedotto non dando puntuale ragione nel provvedimento finale del mancato accoglimento delle osservazioni presentate fornendo una motivazione soltanto apparente, priva dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato in relazione alle risultanze dell’istruttoria la decisione, con connessa lesione delle finalità e delle garanzie partecipative”* (cfr.: TAR Campania Napoli, Sez. III, n. 3146 del 15.7.2020).

Tant’è che in base al consolidato indirizzo, *“la funzione che svolge la motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire al destinatario del provvedimento stesso di ricostruire l’iter logico-giuridico in base al quale l’Amministrazione è pervenuta all’adozione di tale atto nonché le ragioni ad esso sottese, e ciò per consentire la verifica della correttezza del potere in concreto esercitato, nel rispetto di un obbligo da valutarsi, invero, caso per caso in relazione alla tipologia dell’atto considerato”* (cfr.: TAR Campania Napoli, Sez. II, 18.5.2020, n. 1832).

Ma vi è di più, atteso che nell’ambito di un procedimento amministrativo la confutazione delle osservazioni presentate dal privato in risposta alla comunicazione dei motivi ostativi adottati dall’amministrazione, ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990, può anche non essere analitica, ma quanto meno sufficiente a chiarire le ragioni del mancato adeguamento dell’azione amministrativa alle deduzioni difensive del privato medesima.

Sicchè, l’obbligo dell’amministrazione pubblica di esaminare le memorie e i documenti difensivi presentati dagli interessati nel corso dell’iter procedimentale, ex artt. 10 e 10 bis della Legge 241/1990, presuppone la necessaria esternazione motivazionale che renda nella sostanza percepibile la ragione del mancato adeguamento dell’azione amministrativa alle deduzioni partecipative dei privati (cfr.: TAR Campania Salerno, Sez. II, n. 1898 del 4.11.2019; TAR Campania Napoli, Sez. V, n. 494 del 3.2.2020).

Sotto tale aspetto si contesta l'eccesso di potere della pubblica amministrazione perché il percorso valutativo è, in ogni caso, incomprensibile, mancando dell'elemento motivazionale.

Il precipitato giuridico del principio del soccorso istruttorio è che una siffatta procedura amministrativa che non riconosce il diritto al giusto procedimento per motivi di carattere squisitamente formale, non può che essere censurata. Diversamente opinando, si realizzerebbe un evidente eccesso di potere con significativa compromissione della corretta esplicazione dei principi di buon andamento e di correttezza dell'azione amministrativa, nonché dello scopo deflattivo e preventivo di insorgende controversie giudiziarie attribuito alla partecipazione ed al "dialogo" procedimentale.

La procedura adottata è del tutto carente di motivazione, nel senso che sia il DRD di pubblicazione, sia il verbale di riesame e la conseguente comunicazione degli esiti istruttori, sono stati adottati senza l'indicazione delle ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto l'amministrazione all'adozione di quel contenuto provvedimento (attribuzione del punteggio).

Detta omissione rafforza ulteriormente l'esigenza di annullamento del provvedimento nella misura in cui integra la violazione di legge atteso che l'art. 3 della L. 241/1990 ha consacrato l'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo poi consolidatosi attraverso la costante opera della giurisprudenza amministrativa.

Il deficit motivazionale non consiste nella censura della motivazione, ma nella totale assenza di quest'ultima che rende illegittimo l'atto impugnato.

Sul punto, l'art. 3 della legge 241/1990 sancisce espressamente che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato salvo le eccezioni previste dalla legge.

In ogni caso, dal verbale di riesame della commissione emerge come manchi del tutto la motivazione di rigetto delle analitiche controdeduzioni opposte, in quanto, a fronte di un punteggio determinato in autoliquidazione nella domanda nella misura di 70 punti, l'Ufficio ha arbitrariamente attribuito alla domanda del ricorrente il

punteggio di 45, con una decurtazione finale di ben 25 punti senza motivare in alcun modo tale riduzione.

III)- VIOLAZIONE DI LEGGE (Art. 12 del D.P.R. 487/94 in relazione agli artt. 1, 2-bis, 3 e 12 L. n. 241/90 e 97 Cost. in relazione al D.D.R. 52 del 9.8.2017 recante il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. del P.S.R. Campania 2014/2020) – ECCESSO DI POTERE (travisamento dei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – erroneità manifesta – carenza di motivazione ed illogicità manifesta per mancata assegnazione del punteggio corretto in violazione dei criteri di valutazione che devono essere predeterminati – violazione del giusto procedimento e del principio di par condicio – perplessità – irragionevolezza – sviamento).

3 – Ulteriore profilo di criticità si rinviene, altresì, in relazione ai criteri di selezione ed alle modalità di attribuzione dei relativi punteggi per l'avvenuta violazione della regola valida per tutti i procedimenti selettivi data dalla **imprescindibile predeterminazione dei criteri di valutazione** che, una volta prefissati, non possono *in itinere* essere modificati dall'Amministrazione.

Com'è noto il principio trova espressione nell'art. 12, comma 1, della L. n. 241/1990, in virtù del quale *“la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”*.

Nella specie, l'Amministrazione ha **in itinere** applicato nuove e diverse modalità di attribuzione dei punteggi di cui ai criteri di selezione delle domande, come originariamente fissati nel D.R.D. n. 15/2016, nel D.R.D. n. 52/2017 e nel D.R.D. n. 213/2018.

Il riferimento va ad esempio al criterio di selezione 7.2 del Bando relativo al *“Miglioramento della qualità delle produzioni – Adesione a Sistemi di Produzione Certificata Biologica”*, che prevede l'attribuzione di punti 4.

In virtù del D.R.D. n. 15/2016 detto punteggio va assegnato sulla base dell'impegno, dichiarato del Piano di Sviluppo Aziendale, di aderire al sistema di

produzione biologica ovvero di aumentare le quote di produzione aziendali con tali requisiti di qualità.

Con D.R.D. n. 52 del 09.08.2017, relativamente al medesimo criterio di valutazione, risulta confermato quanto riportato nel D.R.D. n. 15/2016 prevedendo l'assegnazione dei 4 punti in presenza della prima richiesta di notifica per l'adesione dell'intera azienda o per aumentare le quote di produzione aziendali con tali requisiti di qualità.

Con successivo D.R.D. n. 213 del 09.07.2018, recante i nuovi "*Criteri di selezione delle operazioni del PSR Campania 2014/2020*" per i quali è stato conseguito apposito preliminare parere del Comitato di Sorveglianza, risultano ancora confermate le modalità di assegnazione del punteggio di cui al "*Criterio di selezione 7.2*" come adottate nella precedente versione.

In applicazione del principio di predeterminazione dei criteri di selezione e valutazione, **la P.A. non avrebbe dovuto modificare la suddetta modalità di attribuzione dei 4 punti per tutta la procedura.**

Ma così non è stato.

Con circolare prot. n. 0215079 del 03.04.2019, a distanza di quasi 20 mesi dalla pubblicazione del bando, la Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha fornito ulteriori indicazioni metodologiche ed operative per l'istruttoria delle domande di sostegno, prevedendo ulteriori adempimenti. In particolare, dal quadro sinottico dei criteri di selezione, allegato alla circolare, relativamente all'"*Adesione a sistemi di produzione biologica certificata*", è previsto 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 sempre per arrivare alla certificazione dell'intera azienda. Il mantenimento dell'impegno deve essere verificato in sede di collaudo*".

In altri e più chiari termini, con tale circolare è stato richiesto un requisito – ovvero **l'obbligo di aderire al biologico con l'intera azienda – che nè dal bando né dalle successive disposizioni di attuazione era previsto.** L'amministrazione ha, dunque, illegittimamente provveduto a modificare le modalità di attribuzione del

punteggio di cui al criterio di selezione 7.2 e, soprattutto, ha introdotto, in via postuma, ulteriori adempimenti per l'assegnazione di detto punteggio.

Per l'effetto, è risultato che:

- le domande depositate prima delle modifiche, tra cui quella del ricorrente, sono risultate prive del requisito di cui al criterio 7.2 e, quindi, non hanno visto il riconoscimento del relativo punteggio;
- le domande che sono state depositate successivamente, potendosi conformare alla nuova modalità di attribuzione del punteggio, hanno visto il riconoscimento dei 4 punti.

Dette modifiche assumono rilevanza sotto un duplice profilo: da un lato, danno conto delle molteplici illegittimità del procedimento posto in essere dalla P.A. ovvero della univoca inversione procedurale, dall'altro, hanno inserito elementi di valutazione a domande ormai note, prevedendo l'attribuzione di diversi e maggiori punteggi in favore di determinate aziende.

In tal modo, dunque, violando i più elementari principi in materia di procedure di evidenza pubblica e, per quanto di interesse, creando il presupposto affinché numerose aziende vedessero incrementare il proprio punteggio a svantaggio di altre, tra le quali la ricorrente.

A conferma di tanto, valga il richiamo al consolidato indirizzo, secondo il quale “**la predeterminazione integrale dei criteri di attribuzione del punteggio** è condizione di legittimità della valutazione successivamente operata, al fine di garantire la piena trasparenza dell'attività amministrativa, perseguita dal legislatore, che pone l'accento sulla necessità della determinazione e verbalizzazione dei criteri stessi in un momento nel quale non possa sorgere il sospetto che questi ultimi siano volti a favorire o sfavorire alcuni concorrenti della procedura” (cfr.: T.A.R. Lombardia – Milano, sez. II – sent. n. 202 del 29.01.2012).

Così come, “in tema di provvedimenti attributivi di vantaggi economici, a i sensi dell'art. 12 l. 7 agosto 1990 n. 241, qualsiasi genere di sovvenzione, contributi o sussidi a soggetti privati o pubblici deve essere preceduta dalla predeterminazione e dalla pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni procedenti dei criteri cui

le stesse amministrazioni si dovranno attenere nell' "an" e nel "quantum" da concedere" (cfr.: Consiglio di Stato sez. VI – sent. n. 5319 del 29.07.2019).

Vero è che i principi sanciti dal legislatore e dalla giurisprudenza, perseguono lo scopo di garantire che i criteri utilizzati nella fase di valutazione avvenga sulla base di regole certe, fissate **prima** che si proceda a qualsivoglia valutazione; tanto al fine di non modificare le regole del gioco durante la procedura, garantire la *par condicio* tra i concorrenti e scongiurare, quindi, favoritismi di qualsiasi natura.

In considerazione di tanto, il punteggio corretto era quello attribuito nella graduatoria provvisoria che ha tenuto conto dei criteri prefissati nel bando al momento della presentazione della domanda del ricorrente.

IV)- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 15 D.R.D. n. 52 del 09.08.2017 recante il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. del PSR Campania 2014/2020 in relazione al D.R.D. n. 38 del 28.7.2016 recante “Disposizioni attuative generali misure non connesse alla superficie e/o agli animali” nonché in relazione agli artt. 1, 2 bis e 3 della l. n. 241/1990 e 97 Cost.) – ECCESSO DI POTERE (travisamento dei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – erroneità manifesta – carenza di motivazione ed illogicità manifesta per mancata assegnazione del punteggio corretto – contraddittorietà – violazione del giusto procedimento e del principio di par condicio – perplessità – irragionevolezza – sviamento).

4 – Con D.R.D. 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.

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**.

Nella specie, esclusa le prime proroghe concesse con D.R.D. n. 244/2017 e con DRD n. 14/2018, 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.

Significativamente:

In merito alla proroga disposta con D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018:

Con detto provvedimento è stato ulteriormente differito al 18.5.2018 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.”*; considerando *“non ammissibili le domande i cui documenti allegati abbiano date successive al 03.05.2018, termine di chiusura del bando”*.

La suddetta proroga era motivata da presunti rallentamenti e/o malfunzionamenti e sospensioni del portale S.I.A.N. che avrebbero impedito il completamento della procedura a molti concorrenti, dalla impossibilità di prevedere un nuovo bando entro il successivo anno e dalla particolare complessità della documentazione da predisporre ed allegare in relazione alla tipologia di intervento 4.1.1.

Senonchè, trattasi, come è evidente, di motivazione, soltanto apparente fondata su circostanze non eccezionali ma prevedibili, dunque, inidonee a giustificare un'ulteriore dilazione della procedura.

Muovendo da tali presupposti, è evidente l'illegittimità della adottata proroga per **difetto assoluto del presupposto oltre che di motivazione.**

4.1 – Sussiste violazione di legge in relazione alla tutela della par condicio dei concorrenti e del principio di non discriminazione ed imparzialità, oltre che violazione del principio del buon andamento dell'agire pubblico.

Fermo ed impregiudicato quanto sin qui argomentato, l' adottata proroga è illegittima anche sotto un distinto ed autonomo profilo.

Ed invero, con l' impugnata proroga 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, è stato consentito arbitrariamente un ampliamento indiscriminato ed illegittimo della forbice delle partecipazioni pur lasciando invariata la dotazione finanziaria disponibile.

L'impugnata proroga è, dunque, illegittima 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 il ricorrente il quale era in possesso di tutti i prescritti requisiti già alle scadenze precedenti.

In assenza di detta proroga, invece, la domanda del ricorrente, essendo stata presentata entro la seconda scadenza ovvero quando ancora le risorse erano disponibili e non era ancora stato stabilito il "punteggio soglia" sarebbe stata certamente finanziata, laddove invece, le aziende prive dei requisiti a tale primo termine avrebbero dovuto presentare la domanda per un nuovo bando di attuazione.

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.).

4.2 – Sotto altro profilo, vi è manifesta illegittimità della proroga per violazione dei principi di economicità ed efficienza dell'attività amministrativa.

Le proroghe si pongono in contrasto anche con quanto previsto dalla DGR n. 139 del 13.3.2018 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 al fine di garantire un concreto risparmio della spesa, oltre al minor aggravio del procedimento, nonché all'economicità ed all'efficacia dell'azione amministrativa.

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 atteso che l'impugnata proroga ha 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 straordinari ai tecnici già incaricati.

Da tanto discende la manifesta illegittimità della proroga anche sotto tale ulteriore ed autonomo profilo.

V)- VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO – ECCESSO DI POTERE – ILLEGITTIMITÀ DEL MODUS PROCEDENDI DELL'AMMINISTRAZIONE NELL'ADOZIONE DELLE CIRCOLARI ESPLICATIVE CHE, DI FATTO, HANNO MODIFICATO IL BANDO APPROVATO CON DDR N. 52 DEL 9.8.2017, PUBBLICATO IN BURC N. 63 DEL 14.8.2017

5 – 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. **Ebbene dette modiche sono del tutto illegittime** ove si considerino, da un lato, la natura giuridica delle circolari, dall'altro, il *modus procedendi* adottato dalla Regione. – Detti provvedimenti sono sintomatici di un procedimento viziato da

evidenti e relevantissime illegittimità, le quali si sono riverberate sulle aziende agricole partecipanti, come la ricorrente.

Preliminarmente si evidenzia come sia 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.

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 (cfr.: TAR Veneto, sez. I, n. 940 del 12.10.2018; Consiglio di Stato, sez. V, n. 4916/2016; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 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, il ricorrente è stato superato in graduatoria da altre aziende con un punteggio superiore che altrimenti sarebbero state certamente non ammesse.

In particolare, si richiama 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 del ricorrente a conseguire i richiesti benefici, oltre a costituire una palese violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione. E' evidente, infatti, 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 affatto 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”* (TAR Lazio - Roma, sez. III, n. 2898 del 5.3.2019; Consiglio di Stato, sez. III, n. 6752 del 28.11.2018; id. sez. V, n. 6005 del 22.10.2018).

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 28.3.2018), 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*).

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.

VI)- In via istruttoria, si chiede che l'Amministrazione, nel costituirsi in giudizio, depositi i provvedimenti impugnati e gli atti ed i documenti in base ai quali gli stessi sono stati emanati, e che, in mancanza, se ne disponga l'acquisizione con ordinanza presidenziale.

Con riserva di dedurre motivi aggiunti e formulare ulteriori richieste istruttorie.

Domanda di sospensione

Il fumus è nei motivi di ricorso.

Il danno grave e irreparabile è di assoluta evidenza, in quanto il ricorrente, con l'attribuzione di ben 25 punti raggiungendo il punteggio di 70 verrebbe collocato nella graduatoria generale definitiva in posizione più alta con possibilità di scorrimento della graduatoria stessa **verso posizione immediatamente finanziabile**

p.q.m.

si conclude:

- a)-** per l'accoglimento della sospensiva e del ricorso con le conseguenze di legge;
- b)-** di condannare l'Amministrazione alla refusione delle spese, diritti ed onorario di giudizio.

Avv. Davide Ferrazzano

che firma anche per la ricorrente giusto mandato in calce del presente ricorso.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il giudizio è di valore indeterminato per cui l'importo dovuto è pari ad € 650,00.