

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI – SEZ. III

Motivi aggiunti

per il **Sig. Carmine MARRA** (C.F. MRRCMN98D16A509G), nella qualità di titolare della omonima azienda agricola, rappresentato e difeso – 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

nell'ambito del ricorso

(R.G. n. 4234/2020) proposto

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

avverso e per l'annullamento – previa sospensione

a - del provvedimento di cui alla nota prot. n. 0044045 del 27.01.2021 con la quale la competente U.O.D. regionale 50 07 10 ha comunicato l'esito del riesame ritenendo non accoglibili le controdeduzioni del ricorrente ovvero la domanda ammissibile ma non finanziabile per conferma del punteggio di 73 punti;

b - ove e per quanto occorra, del verbale della Commissione di riesame presupposto al provvedimento impugnato;

c - di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, connessi, collegati e consequenziali;

nonché per l'accertamento

del diritto del ricorrente a vedere la propria domanda non solo ammessa ma anche finanziata.

FATTO

1 – Noti i dati di fatto al centro della presente vicenda, per i quali si rinvia al ricorso introduttivo, con riferimento ai presenti motivi aggiunti si rappresenta quanto segue.

2 - Con il ricorso introduttivo è stata impugnata, tra l'altro, la graduatoria

definitiva, approvata con D.R.D. n. 157 del 03.08.2020, nell'ambito della quale la Regione Campania ha ricompreso la domanda di sostegno del ricorrente tra quelle *“ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria”*.

E ciò:

- con punteggio di **73 punti**;
- confermando la non attribuzione dei richiesti **9 punti** di cui al criterio 5.3 *“Investimenti tesi a favorire la filiera corta”*.

3 – In pendenza del gravame, la Regione Campania ha comunicato di aver *“provveduto ad affidare nuovamente alla Commissione il riesame delle sole controdeduzioni presentate dalla ditta in data 29.04.2020”*, all'uopo comunicando l'avvio del procedimento di riesame.

E ciò:

- in esecuzione del disposto di cui al D.R.D. n. 262 del 18.11.2020, come successivamente rettificato dal D.R.D. n. 265 del 19.11.2020;
- al fine di *“garantire pienamente la partecipazione dell'interessato al procedimento predecisorio”*.

4 – In riscontro, **il ricorrente ha depositato apposita memoria**, con la quale, in uno spirito di leale collaborazione ed in un'ottica risolutiva della vicenda, **ha chiesto alla P.A. di tener conto anche delle ulteriori considerazioni di cui ai motivi del ricorso introduttivo.**

Ma nulla.

5 - Con il provvedimento impugnato, **senza tener conto, tuttavia, delle osservazioni / motivi di ricorso articolati dal privato – la Commissione, nell'offrire una rivalutazione dei profili di criticità opposti, ha ritenuto – ancora una volta – non attribuibile i richiesti 9 punti per il criterio 5.3.**

6 - Per l'effetto, al pari di tutti quelli presupposti impugnati con il ricorso

introduttivo, anche detto verbale è manifestamente illegittimo e va annullato – previa sospensione della relativa efficacia – per i seguenti

MOTIVI

Prima di tutto e, purtroppo, ancora una volta, un vizio del procedimento.

I – VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 E 10 BIS DELLA L. N. 241/1990 E ART. 97 COST. IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 239/2017 NONCHE' AL "MANUALE DELLE PROCEDURE PER LA GESTIONE DELLE DOMANDE DI SOSTEGNO") – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

1.1 – Il provvedimento impugnato è, prima di tutto, illegittimo per violazione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 10 *bis* della L. n. 241/1990.

La portata di tali previsioni normative è nota.

Ed invero, in applicazione di dette disposizioni, sussiste un generale obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, rafforzato nell'ipotesi tipica di previa comunicazione dei motivi ostativi: *“dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale”*.

E ciò, all'evidente scopo di evitare che la partecipazione degli interessati si risolva in un mero adempimento procedurale.

1.2 – La suddetta previsione, comunque *ex se* vincolante, è stata anche espressamente richiamata nel *“Manuale delle procedure per la gestione delle domande di sostegno”*.

La *ratio*, come è noto, è quella di garantire una effettiva partecipazione.

Diversamente, la comunicazione dei motivi ostativi si risolverebbe in un inutile aggravio procedimentale.

1.3 - Nella specie, le richiamate disposizioni e le relative finalità sono state chiaramente violate.

Il riferimento, per quanto di interesse, va alla comunicazione di avvio del

procedimento di riesame del 30.11.2020.

Con detta nota la P.A. ha comunicato di procedere al “*riesame **delle sole controdeduzioni presentate dalla ditta in data 29/04/2020***”.

In riscontro, a detta comunicazione di avvio del procedimento la ricorrente:

- **in data 01.12.2020, ha depositato memoria** con la quale ha chiesto di “*tener conto anche delle ulteriori considerazioni di cui ai motivi di ricorso*” in sede di provvedimento conclusivo;
- ha pure trasmesso il ricorso introduttivo proposto dinanzi a codesto Ecc.mo T.A.R., già nella disponibilità dell’Ente; e ciò, proprio al fine di consentire una corretta e complessiva valutazione della vicenda da parte della P.A. e, quindi, garantire una piena ed effettiva partecipazione del privato, anche onde evitare un ulteriore contenzioso.

Ciò nonostante, la P.A. non ha proprio tenuto conto né della memoria né, tanto meno, dei motivi articolati dalla ricorrente nell’ambito del ricorso introduttivo.

In tal modo, dunque, violando le finalità dell’art. 10 *bis* della L. n. 241/1990.

La correttezza della ricostruzione che precede trova conferma nel provvedimento impugnato laddove risulta confermato che “*preso atto delle controdeduzioni trasmesse ... in data 29/04/2020 ... lo scrivente Ufficio comunica gli esiti del riesame effettuato dalla Commissione*”.

Non vi è alcun riferimento alla memoria depositata in data 01.12.2020.

Del pari, non vi è alcun riferimento / motivazione in relazione ai motivi di ricorso articolati nell’ambito del ricorso introduttivo.

Ne consegue, ancora una volta:

- **il difetto di motivazione;**
- **la violazione del giusto procedimento.**

La violazione dell'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990 e delle relative finalità è tanto più grave ove si consideri che, con D.R.D. n. 262/2020, successivamente rettificato con D.R.D. n. 265/2020, la P.A. ha disposto il riesame delle controdeduzioni proprio al fine di consentire una piena ed effettiva partecipazione del privato alla corretta e complessiva valutazione della domanda di sostegno ovvero una deflazione del corposo contenzioso in essere avverso i DD.RR.DD. n. 138/2020 e **n. 157/2020**.

1.4 - Rispetto a fattispecie del tutto analoghe (P.S.R. Campania – misura 4.1.1.), codesto Ecc.mo T.A.R. ha accolto il gravame in punto di difetto di motivazione ritenendo che *“la funzione che svolge la motivazione del provvedimento amministrativo è quella di consentire al destinatario del provvedimento stesso di ricostruire l'iter logico-giuridico in base al quale l'Amministrazione è pervenuta all'adozione di tale atto nonché le ragioni ad esso sottese, e ciò per consentire la verifica della correttezza del potere in concreto esercitato, nel rispetto di un obbligo da valutarsi, invero, caso per caso in relazione alla tipologia dell'atto considerato”* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18.05.2020, n. 1832); *“Nell'ambito di un procedimento amministrativo la confutazione delle osservazioni presentate dal privato in risposta alla comunicazione dei motivi ostativi adottati dall'amministrazione, ex art. 10 bis della Legge n. 241/1990, può anche non essere analitica ma quanto meno sufficiente a chiarire le ragioni del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni difensive del privato medesimo”* (T.A.R. Toscana Firenze Sez. III, 21/04/2020, n. 464); *“L'obbligo dell'amministrazione pubblica di esaminare le memorie e i documenti difensivi presentati dagli interessati nel corso dell'iter procedimentale, ex artt. 10 e 10 bis della Legge n. 241/1990, presuppone la necessaria esternazione motivazionale che renda nella sostanza percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni*

*partecipative dei privati” (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 04/11/2019, n. 1898; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 03/02/2020, n. 494); Ritenuto non ultroneo rammentare che “La finalità della comunicazione di cui all'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 è quella di sollecitare il leale contraddittorio fra l'amministrazione pubblica ed il privato istante nella fase pre decisionale del procedimento amministrativo, rappresentando un arricchimento delle garanzie partecipative degli interessati in chiave collaborativa e, per quanto possibile, deflattiva del contenzioso giurisdizionale e giustiziale” (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 15/10/2019, n. 4910)” (si cfr. **T.A.R. Campania – Napoli, Sez. III – sent. n. 3146 del 15.07.2020; n. 3043 del 13.07.2020**).*

Segue l'illegittimità dei provvedimenti impugnati già sotto tale primo profilo.

In ogni caso, il provvedimento impugnato è illegittimo anche nel merito.

II – VIOLAZIONE DI LEGGE – (PAR. 8 DEL BANDO DI ATTUAZIONE DEL PROGETTO INTEGRATO GIOVANI - TIPOLOGIA D'INTERVENTO 4.1.2 E TIPOLOGIA DI INTERVENTO 6.1.1 IN RELAZIONE ALLE DISPOSIZIONI GENERALI PER L'ATTUAZIONE DELLE MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA')

2.1 – La P.A. non ha riconosciuto - ancora una volta - i 9 punti relativi al criterio 5.3 “*Investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta o Investimenti materiali e immateriali necessari ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento tramite soluzioni organizzative di imprese agricole associate (O.P., cooperative, reti*

di impresa)”.

E ciò, attesa la pacifica alternatività tra i due requisiti richiesti (filiera corta o adesione a reti d'impresa), ritenendo, nella specie, non sussistenti i presupposti per la filiera corta.

In particolare, a dire della P.A. *“quanto previsto nel piano di miglioramento non è sufficiente al riconoscimento dei relativi 9 punti in quanto viene evidenziato solo l'investimento per l'essiccatoio ... come attrezzatura vi è solo l'acquisto di una decorticatrice per cereali ... nessun acquisto di macchine ed attrezzature per la commercializzazione”*.

Sempre a dire della P.A. *“non si rileva in alcun modo che la ditta ... avrebbe intenzione di acquistare oppure noleggiare il resto delle attrezzature (nastro trasportatore, calibratrice, insaccatrice, cassoni per la conservazione delle castagne ...). Pertanto non si evidenziano investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta”*.

Ed ancora *“la ditta per il raggiungimento dell'obiettivo del criterio di selezione non fornisce alcuna indicazione sulle presunte procedure che intende implementare anche ai fini della tracciabilità (acquisto di software, adesione a sistemi di certificazione tipo ISO, EMAS, ecc.). Infatti, è stato ritenuto ... che solo l'investimento del complesso agricolo, non muta la qualità del prodotto vendibile a dettaglianti e a consumatori finali né tanto meno modifica la tracciabilità del prodotto”*.

2.2 – I rilievi opposti, però, sono manifestamente erranei.

E ciò per le seguenti ragioni.

2.2.1 – La P.A. non ha proprio percepito la portata dell'intervento previsto il quale – a differenza di quanto assunto e come si vedrà – è assolutamente volto a soddisfare strategie di filiera corta ovvero a traguardare, comunque, obiettivi di snellimento dei passaggi tra produttore e consumatore finale.

La P.A. non ha proprio considerato che:

- ad oggi il ricorrente produce e vende castagne fresche *a massa* ovvero appena raccolte e senza alcuna lavorazione; in pratica, vende la materia prima per una successiva lavorazione eseguita da altri operatori della filiera;
- con l'investimento in oggetto il ricorrente ha previsto la realizzazione di un investimento volto alla **lavorazione della materia prima fino ad ottenere un prodotto finito da poter direttamente vendere ai consumatori finali; e ciò per quanto concerne sia le castagne che il farro.**

Tali circostanze hanno portata dirimente e già di per sé provano il perseguimento di “*strategie di filiera corta*” ai fini dell’attribuzione della richiesta premialità.

Da un mero raffronto tra la situazione attuale di partenza - produzione della materia prima e vendita del prodotto fresco *grezzo* agli operatori del settore – e quella cui è volta l’investimento oggetto della domanda di finanziamento è evidente che:

- i passaggi di filiera sono azzerati; a tutto voler concedere, gli intermediari ridotti;
- la lavorazione permette di commercializzare un prodotto già consumabile, non più *grezzo*, e quindi già diretto al consumatore finale.

Tali circostanze danno conto del perseguimento delle finalità e degli obiettivi connessi a *strategie di filiera corta*.

2.2.2 - Le considerazioni che precedono trovano piena corrispondenza nella definizione comunitaria di “*filiera corta*”.

Ed invero, ai sensi dell’art. 11, par. 1 del Reg. delegato (UE) n. 807/2014 **“la Filiera corta è una filiera nell’ambito della quale, nel passaggio del bene tra produttore primario e consumatore finale, non è implicato più di un intermediario”.**

Muovendo da detta definizione, è evidente che gli obiettivi connessi alla filiera corta sono conseguiti ogni qualvolta sussista una relazione diretta tra chi produce e chi consuma, con positivi riverberi sia dal punto di vista economico, mediante la riduzione dei costi del prodotto finale, che della trasparenza e dell'incremento delle economie agro-alimentali locali.

Nella specie, gli investimenti oggetto della domanda perseguono, tra gli altri, anche detti obiettivi specifici.

E ciò, grazie alla riduzione delle intermediazioni, stabilità della domanda, diminuzione del prezzo per consumatori e contestuale incremento dei ricavi per i produttori.

Perciò non è affatto vero, come ha inteso la P.A., che *“l'investimento del complesso agricolo, **non muta la qualità del prodotto vendibile** a dettaglianti e a consumatori finali”*.

Il prodotto:

- ad oggi è fresco (*recte, grezzo*) e costituisce soltanto la materia prima per la lavorazione eseguita da altri operatori;
- a seguito dell'investimento sarà già consumabile, senza necessità di ulteriori lavorazioni.

Più filiera corta di così.

2.3 - Sotto altro profilo, la P.A., muovendo dalla presunta mancata indicazione di altre attrezzature quali nastro trasportatore, calibratrice, insaccatrice, cassoni per la conservazione delle castagne, conclude *tout court* che *“non si evidenziano investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta”*.

Ma così non è.

2.3.1 - La P.A. non può valutare l'attribuzione o meno del punteggio sulla base dell'attrezzatura richiesta ai fini della lavorazione della materia prima.

Ciò che deve esclusivamente valutare è la idoneità del progetto di sviluppo a migliorare l'attività svolta dall'azienda, abbattendo i passaggi da produttore a consumatore.

Questa è la filiera corta.

Nella specie, il ricorrente ha inserito nel progetto attrezzature e macchinari utili:

- per la prima lavorazione della castagna (tra questi, soprattutto l'essiccatore);
- per la decorticazione del farro.

Ma non solo.

Contrariamente a quanto assunto dalla P.A., il ricorrente ha inserito in progetto oltre ai macchinari utili ai fini della raccolta (macchine specializzate allo sfalcio), anche quelli necessari per la calibratura e la selezione delle castagne.

Trattasi, cioè, delle attrezzature necessarie ad offrire il prodotto finale direttamente al consumatore.

2.3.2 - Del tutto inconferente, poi, il riferimento ad una presunta mancanza delle *“procedure che (la ditta) intende implementare ai fini della tracciabilità (acquisto di software, adesione a sistemi di certificazione ISO, EMAS ecc.)”*.

E ciò, per le seguenti ragioni.

Prima di tutto, i rilievi opposti dalla P.A. non costituiscono elementi caratterizzanti la filiera corta che, pertanto, non incidono in alcun modo sulla relativa configurabilità.

La produzione a km0 non va certamente di pari passo con la tracciabilità alimentare o con la produzione certificata.

Anzi, la vendita diretta del prodotto rende ultronea la tracciabilità e/o la necessità di certificazioni aggiuntive, di solito chieste dagli intermediari

della vendita e/o dalla grande distribuzione.

Per l'effetto, tali elementi depongono ulteriormente per la sussistenza nella specie della filiera corta.

A ciò aggiungasi che lo stesso bando prevede dette certificazioni ai fini dell'attribuzione di ulteriore e, soprattutto, diversi punteggi.

La filiera corta ha un suo autonomo regime e sistema premiale.

Il criterio 5.3 richiede soltanto la prova di un'implementazione di *strategie volte a favorire la filiera corta*.

Nulla di più.

Tali strategie risultano puntualmente perseguite e comprovate.

2.4 - Muovendo da tali **documentati** presupposti risulta smentito quanto assunto dalla P.A..

E' vero, invece, che il ricorrente:

- persegue pienamente l'obiettivo della filiera corta nella sua accezione più caratterizzante ovvero quella comunitaria (riduzione del numero degli intermediari nella filiera agroalimentare);
- ha, dunque, diritto al conseguimento dell'ulteriore punteggio – a torto – decurtato.

Trova definitiva conferma l'erroneità del rilievo opposto e, dunque, l'illegittimità della disposta riduzione.

***** *****

SULLA PROVA DI RESISTENZA OVVERO SUL RAGGIUNGIMENTO DEL PUNTEGGIO UTILE ALLA DIRETTA FINANZIABILITA' DEL PROGETTO PRESENTATO DALLA RICORRENTE

Per effetto della (ri)attribuzione dei 9 punti di cui al criterio 5.3, la domanda del ricorrente non sarebbe soltanto ammissibile ma anche direttamente finanziabile.

Il punteggio finale sarebbe di **82 punti (73 + 9)**.

Ai fini della certa finanziabilità il punteggio soglia è 75.

Per soli due punti la domanda del ricorrente non è anche finanziabile.

Una corretta valutazione avrebbe certamente permesso alla P.A. di riconoscere *in toto* il punteggio complessivo, in tal modo permettendo al ricorrente di ottenere i richiesti benefici e realizzare il programmato intervento.

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Il danno è gravissimo.

Per effetto dei provvedimenti impugnati viene inibito al ricorrente di accedere ai benefici necessari per l'adeguamento della propria azienda alle nuove esigenze di mercato.

L'immediata lesività ed il danno sono evidenti: trattasi di un provvedimento di esclusione e chiusura del procedimento.

In mancanza di idonea misura cautelare, il ricorrente si vedrebbe definitivamente precluso la possibilità di accedere ai benefici in oggetto, nelle more assegnati ad altri richiedenti, e privato delle risorse su cui ha fondato l'investimento.

P.Q.M.

Accogliersi i presenti motivi aggiunti, in uno all'istanza cautelare, 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, 01.03.2021.

Avv. Marcello FORTUNATO