

**Ecc.mo Tribunale Amministrativo della CAMPANIA  
sez. distaccata di SALERNO**

**RICORSO**

nell'interesse del **sig. TANGO ORESTE**, titolare dell'omonima ditta individuale, c.f.TNGRST50M08F964W, rapp.to e difeso dagli Avv.ti Ettore De Rosa (DRSTTR61L30F839C - [ettoreavv.derosa@pec.it](mailto:ettoreavv.derosa@pec.it)) e Alfonso De Vivo (DVVLNS83R24F912E - [avv.alfonsodevivo@pec.ordineforense.salerno.it](mailto:avv.alfonsodevivo@pec.ordineforense.salerno.it)) che lo rappresentano e difendono, giusta procura speciale allegata in calce al presente atto, ed unitamente ai quali elegge domicilio in Salerno alla Via Calenda n.6/H (Studio legale De Rosa), e domicilio digitale agli indirizzi [ettoreavv.derosa@pec.it](mailto:ettoreavv.derosa@pec.it) e [avv.alfonsodevivo@pec.ordineforense.salerno.it](mailto:avv.alfonsodevivo@pec.ordineforense.salerno.it) , e che dichiara ivi di voler ricevere le comunicazioni, ovvero al numero di fax 0825596549

***Ricorrente***

**CONTRO**

**REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente p.t. della Giunta Regionale, avente sede in Via Santa Lucia n.81 (c.f. 800.119.906.39);

***Resistente***

**NONCHE' CONTRO**

**SIG.RA BELPERIO ADELINA**, c.f.BLPDLN76S57H898P, domiciliata ai fini di gara all'indirizzo p.e.c. [belperioadelina@pec.it](mailto:belperioadelina@pec.it) ;

**SIG. MASTRANTONE DOMENICO**,c.f.MSTDNC70S21F717Q, domiciliato ai fini di gara all'indirizzo p.e.c. [azagricdomenicomastrantone@cia.legalmail.it](mailto:azagricdomenicomastrantone@cia.legalmail.it);

**SIG. CUSANELLI DOMENICO**,c.f. CSNDNC70D09G626V, domiciliato ai fini di gara all'indirizzo p.e.c. [cusanellidomenico1970@pec.it](mailto:cusanellidomenico1970@pec.it) .

***Controinteressati***

NONCHE', ANCORA, CONTRO

**tutti i partecipanti al Bando approvato con Decreto Dirigenziale n. 52 del 09.08.2017**, pubblicato sul BURC n. 63 del 14 agosto 2017 – Bando “**Misura 4 - Tipologia di Intervento 4.1.1**”, successivamente integrato e modificato con Decreto Dirigenziale n. 244 del 20.10.2017, partecipanti a cui e' stato assegnato come punteggio totale 64 o un punteggio inferiore.

*Controinteressati*

PER L'ANNULLAMENTO

*- previa sospensione e/o concessione di idonee misure cautelari -*

- 1) del **DECRETO DIRIGENZIALE n.138 del 15.7.2020** della Regione Campania (Direz. generale per le politiche agricole, alimentari e forestali - 7), avente ad oggetto “*Programma di Sviluppo Rurale Campania 2014-2020. Misure non connesse alla superficie e/o animali. Tipologia di intervento 4.1.1 - bando adottato con DRD n. 52 del 09.08.2017 e ss.mm.ii - pubblicato sul BURC n. 63 del 14.08.2017- Approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva*”, e pubblicata sul BURC del 20.10.2020, comprensiva di tutti gli allegati ed atti e provvedimenti ivi richiamati;
- 2) per quanto di ragione della **NOTA prot. 2020.0307740** emessa dal Dirigente della UOD 50.07.10 della Regione Campania;
- 3) ove e per quanto occorra e per quanto di ragione del **DECRETO DIRIGENZIALE n. 136 del 02.08.2019**, pubblicato sul BURC del 05.08.2019, con il quale è stata approvata la *Graduatoria Provvisoria Regionale* comprensiva di tutti gli allegati ed atti e provvedimenti ivi richiamati;
- 4) in ogni caso di tutti gli ulteriori atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali agli atti menzionati, anche non conosciuti;

### NONCHE' PER L'ACCERTAMENTO

del diritto del ricorrente a vedersi incluso nella graduatoria delle domande ammissibili e finanziabili *della Graduatoria Unica Regionale Definitiva – PSR 2014/2020 – Sostegno ad investimenti nelle imprese agricole (4.1.1)*.

\*\*\*

### DATI DI FATTO

Con Decreto Dirigenziale n. 52 del 09.08.2017, pubblicato sul BURC n. 63 del 14 agosto 2017 (successivamente integrato e modificato con Decreto Dirigenziale n. 244 del 20.10.2017), la Regione Campania ha approvato, tra le altre, il Bando “**Misura 4 - Tipologia di Intervento 4.1.1**”, afferente al *PSR Campania 2014-2020 – Misure non connesse alle superfici e agli animali (Reg. UE n.1305/2013) - Bando 8282 – Tipologia di operazione 4.1.1 – Investimenti in immobilizzazioni materiali – Sostegno a investimenti nelle aziende agricole*. All'uopo il sig. Tango ha presentato alla P.A. resistente, come da DRD 9 agosto 2017 e ss.mm.ii., la domanda di sostegno id. 84250096017.

La vicenda del sig. TANGO è del tutto singolare.

In sede di Graduatoria provvisoria il ricorrente si era visto attribuire **il punteggio di 59**, con la sola mancata attribuzione (rispetto alla richiesta) di 5 punti per il mancato riconoscimento del punteggio afferente agli “*Investimenti tesi a favorire la filiera corta*”.

Inoltre la domanda stessa in un primo momento era erroneamente dichiarata “*inammissibile*” per motivi afferenti alla regolarità previdenziale del ricorrente. Tant'è che quest'ultimo proponeva formale Istanza di riesame che, infatti, trovava pieno accoglimento sul punto della ritenuta inammissibilità.

Tuttavia la Commissione, nella stessa sede di (ri)esame della mentovata Istanza, se da un lato (come anticipato) correggeva il proprio errore sul punto dell'inammissibilità, dall'altro **la decurtava (inopinatamente e senza avviso) di ulteriori 10 punti**, e cioè di quelli afferenti al “*Targeting settoriale*” che, invece, erano stati riconosciuti ed attribuiti nella Graduatoria provvisoria.

Di conseguenza il punteggio **scendeva da 59 a 49!**

Tale decurtazione è anzitutto *ultra petita* rispetto la sede propria di riesame della domanda, determinando quindi una illegittima *reformatio in peius*.

Fermo restando che, in ogni caso, la valutazione della p.a. resistente è del tutto contrastante con il contenuto sostanziale dell'istanza prodotta, oltre che immotivata e viziata da altri ed ulteriori motivi.

Come si vedrà infatti, oltre a quanto già dedotto, sia in merito al citato "Targeting" (*id.* criterio di selezione n.3), sia in merito al criterio afferente la cd. "filiera corta" (*id.* criterio di selezione 5.3), c'è stata una chiara violazione del Bando, oltre che (tra le altre) un totale travisamento del contenuto sostanziale della domanda stessa.

I provvedimenti impugnati sono quindi illegittimi e devono essere annullati – previa sospensione e/o adozione di idonee misure cautelari – con riconoscimento del diritto del ricorrente a vedersi incluso nella graduatoria delle domande ammissibili e finanziabili della *Graduatoria Unica Regionale Definitiva – PSR 2014/2020 – Sostegno ad investimenti nelle imprese agricole (4.1.1)* per i seguenti

### **MOTIVI**

Per chiarezza d'esposizione, si distinguono separatamente le singole parti del ricorso.

#### **Sul criterio di selezione n.3**

**I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 E 97 COST; L. 241/1990;DRD 9 AGOSTO 2017 N. 52 COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL DRD 20 OTTOBRE 2017 N. 244;DD REGIONE CAMPANIA 189/2019) – ECCESSO DI POTERE (VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO – DISPARITA' DI TRATTAMENTO - INGIUSTIZIA MANIFESTA).**

Come accennato in parte descrittiva la Commissione, nondimeno, ha proceduto in sede di riesame, richiesto dal ricorrente, alla spontanea decurtazione dei 10 punti afferenti al cd. *Targeting settoriale* (criterio di selezione n.3) che, invece, **erano stati precedentemente assegnati al ricorrente** in sede di Graduatoria provvisoria.

Tale decurtazione è avvenuta in maniera repentina ed inaspettata, avendo il ricorrente chiesto il riesame solo ed esclusivamente per la dedotta (ma poi risolta) inammissibilità della domanda per motivi previdenziali, e finanche per la mancata attribuzione di 5 punti per gli “*Investimenti tesi a favorire le strategie di filiera corta*” previsti nel criterio di selezione n.5 (*Caratteristiche tecniche/Economiche del progetto*) di cui si dirà negli altri motivi di ricorso, *infra*.

Quindi la p.a., sebbene investita solo ed esclusivamente per i due ultimi motivi, ha dato luogo ad una illegittima *reformatio in peius* rispetto all’attribuzione pubblicata nella Graduatoria provvisoria, eliminando così i 10 punti in questione.

Certo, è chiaro che l’aggiudicazione provvisoria non attribuisce in modo stabile il bene della vita, e che quindi essa non può ingenerare *intra se* un legittimo affidamento sulla spettanza del bene stesso, ma è pur vero che le regole di gara, nel caso che ci occupa, risultano palesemente violate.

Trattasi, in particolare, delle “*Disposizioni attuative generali misure non connesse alla superficie e/o agli animali*” che all’art. 19.1 disciplinano proprio il procedimento di riesame, non contemplando in alcun punto la possibilità di riformare *in peius* il punteggio attribuito nella prima fase.

Anzi, la norma *specialis* richiama all’uopo proprio l’art.10 bis della legge fondamentale sul procedimento amministrativo che, sul punto, pone un chiaro

ed inequivocabile dialogo partecipativo tra p.a. e privato che, nel caso di specie, è stato del tutto omesso.

Se così è, è chiara l'illegittimità dell'azione della p.a. nel momento in cui, senza peraltro annullare la precedente determinazione che aveva dato luogo alla Graduatoria provvisoria, di fronte ad una Istanza di riesame che riguardava tutt'altri profili **ha colto l'occasione** per sottrarre 10 punti precedentemente attribuiti, violando peraltro (anche solo per questo motivo) la *lex specialis* che, come si evince dal citato art.19.1 delle cd. Disposizioni generali, impone alla p.a., a seguito di Graduatoria provvisoria, di consentire al privato di contestare le scelte effettuate in quella sede.

Così facendo invece la p.a. ha sottratto 10 punti inopinatamente, in palese violazione delle regole di gara, e quindi senza consentire il contraddittorio imposto dalle disposizioni concorsuali sulla singola (e successiva) decurtazione.

La condotta risulta, quindi, palesemente illegittima, considerato che la resistente ha dato luogo, in questo modo, ad un completo "*ri-esercizio*" del potere amministrativo, totalmente contrastante sia col complesso delle norme di gara, sia con l'art.10 bis della L.241/1990 che, come si è detto, è peraltro espressamente richiamato nelle clausole di gara.

Peraltro la motivazione in nota regionale n.2020.0307740 del 01/07/2020 risulta incongrua perché, anche riguardo la dimensione della filiera (castagno per otto ettari e nocciola per undici ettari), ci si riferisce "*alla valorizzazione di filiere previste dal criterio di selezione*".

**II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 E 97 COST; L. 241/1990; DRD 9 AGOSTO 2017 N. 52 COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL DRD 20 OTTOBRE 2017 N. 244; DD REGIONE CAMPANIA 189/2019) –**

**ECESSO DI POTERE (CARENZA DI ISTRUTTORIA; SVIAMENTO; CARENZA DI MOTIVAZIONE; FALSITA' DEL PRESUPPOSTO).**

Oltre che per i motivi procedurali già descritti *ut supra*, appare comunque del tutto erronea ed illegittima la scelta della Commissione di non attribuire al concorrente i 10 punti afferenti al cd. “*Targeting settoriale*” (id. criterio di selezione n.3), adducendo che “*gli investimenti previsti non soddisfano tale criterio, trattandosi di azienda con ordinamento misto il progetto di miglioramento doveva riguardare solo le filiere da valorizzare previste dal criterio di selezione*”.

Tale assunto contrasta in maniera palmare con la *lex specialis*.

Si evidenzia, in particolare, l'enunciato “*(...) il progetto di miglioramento doveva riguardare solo le filiere da valorizzare previste dal criterio di selezione (...)*”.

Il testo integrato del Bando (DRD 9 agosto 2017 n. 52 coordinato con le modifiche del DRD 20 ottobre 2017 n. 244), all'art.11 specchietto n.3 (appunto dedicato al criterio di selezione n.3) prevede che “*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*”.

Insomma la motivazione addotta dalla p.a. si lega ad una falsa applicazione del Bando.

Essa, quindi, non ha proprio tenuto conto della seconda parte della menzionata disposizione.

E' quindi evidente la violazione dello stesso, con una motivazione espressa **che è del tutto contrastante con la lettera della norma.**

Infatti il Bando prevede la possibilità di attribuzione del punteggio anche in base al “*principio di prevalenza*” dell'indirizzo produttivo considerato dal criterio.

Tale profilo, invece, è stato del tutto *bypassato* dalla Regione che, di contro, si è limitata a sostenere che “*il progetto di miglioramento doveva riguardare solo le filiere da valorizzare previste dal criterio di selezione*”.

Si badi che è stata la stessa Commissione a qualificare la ditta ricorrente come ad “indirizzo misto”: se così è, davvero non si comprende perché la p.a. non abbia proceduto all’analisi dell’indirizzo prevalente, come invece richiesto dal Bando!

La giurisprudenza è del resto concorde nel sostenere che le prescrizioni stabilite nella *lex specialis* di gara vincolino non solo i concorrenti, ma anche la stessa amministrazione pubblica, la quale non conserva margini di discrezionalità nella loro concreta attuazione, e che quindi non può disapplicarle (T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, 26/06/2020, n. 1215).

### **Sul criterio di selezione n.5.3**

**III) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 E 97 COST; L. 241/1990;DRD 9 AGOSTO 2017 N. 52 COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL DRD 20 OTTOBRE 2017 N. 244;DD REGIONE CAMPANIA 189/2019) – ECCESSO DI POTERE (CARENZA DI ISTRUTTORIA; SVIAMENTO; TRAVISAMENTO ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI).**

E’ altresì illegittima anche la mancata attribuzione al ricorrente del punteggio afferente al *Criterio di Selezione n.5.3 – Investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta*.

In particolare la p.a., sul punto, ha sostenuto che nella domanda del ricorrente non ci sarebbero interventi tesi a soddisfare tale criterio.

L’assunto è del tutto erroneo, e peraltro basato sia su una carenza istruttoria, sia su una falsa interpretazione delle norme di legge e della *lex specialis*.

a) V’è anzitutto una carenza istruttoria. La domanda del ricorrente, infatti, contempla chiaramente sia l’acquisto del mezzo che separa i sassi ed il terreno dalle nocciole, sia l’acquisto dell’essiccatrice. Tali investimenti sono diretti all’effettuazione di una *pre-lavorazione* del prodotto, e quindi

attuano una indiscutibile strategia di “filiera corta”, cioè sono mezzi destinati all’accorciamento della stessa. Invece la Regione, con motivazione peraltro apparente, sostiene che tale strategia non sia prevista e valorizzata dalla domanda di sostegno proposta.

Sul punto va fatto presente che, di certo, la previsione del separatore e dell’essiccatrice non contrastano, *intra se*, con l’indirizzo normativo in materia di “filiera corta” (cfr. art. 11, par. 1 del **Reg. delegato (UE) n. 807/2014**) il quale, peraltro espressamente richiamato nelle *Disposizioni Generali per l’attuazione delle Misure non connesse alla superficie e/o agli animali (DD Regione Campania 189/2019)*, definisce la “filiera corta” come l’*“ambito della quale, nel passaggio del bene tra produttore primario e consumatore finale, non è implicato più di un intermediario”*.

Ebbene la Regione non ha specificato per quali ragioni la domanda del ricorrente, sul punto specifico, **non soddisfi le strategie** volte a valorizzare il tipo di filiera mentovata; anche perché, con dette attrezzature, il ricorrente può tranquillamente vendere il prodotto semi-lavorato ad un soggetto che, dando luogo alle residue (ove necessarie) attività di semi-lavorazione del prodotto, può anche vendere direttamente il bene finito al consumatore, non superando così il “limite” dell’unico intermediario.

Non solo.

L’utilizzo delle stesse fa sì che il prodotto sia comunque pre-lavorato e secco, con elevata capacità di durata di stoccaggio. Una pre-lavorazione per entrambe le filiere riferisce della pulitura da scorze, della cernita del prodotto inadatto con la selezione dello stesso in base alle dimensioni, e dell’immagazzinamento del raccolto in locali adatti. Da qui la possibilità che lo stesso possa essere venduto direttamente, a titolo esemplificativo e non esaustivo, a privati, fabbriche di dolciumi, e a quelle di trasformazione artigianale di castagne e/o nocciole presenti in loco.

- b)** La norma è peraltro chiara nel prevedere che l’*unico intermediario sia un soggetto diverso dal produttore iniziale*: se così è, la p.a. ha interpretato

erroneamente la disposizione euro-unitaria, e comunque ha dato luogo ad una motivazione assolutamente carente.

**Sulla mancata ammissione a finanziamento del “serbatoio per il gasolio” e della “macchina rasaerba”.**

**IV) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3 E 97 COST; L. 241/1990;DRD 9 AGOSTO 2017 N. 52 COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL DRD 20 OTTOBRE 2017 N. 244 ;DD REGIONE CAMPANIA 189/2019) – ECCESSO DI POTERE (SVIAMENTO; VIOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO; INOSSERVANZA DI CIRCOLARI).**

La p.a., inoltre, ha escluso dal finanziamento il serbatoio per il gasolio e la macchina rasaerba.

L'esclusione è del tutto illegittima.

- a) Anzitutto le cause escludenti contenute nella *lex specialis*, per giurisprudenza consolidata, vanno interpretate restrittivamente. Ebbene in essa, all'art. 8 (*Spese ammissibili*) sono espressamente indicate sia le voci di spesa ammissibili, sia le spese non ammissibili. Ciononostante la p.a. si è limitata ad escludere l'ammissione dei beni mentovati, ma senza nulla addurre né relativamente alla norma di gara sussunta, né ha aggiunto *aliunde* altri elementi.
- b) Specificatamente poi al “serbatoio di gasolio”, come comprovato anche dall'allegata perizia, la mancata ammissione è davvero incomprensibile. Anzitutto la p.a. non ha specificato i motivi per il quale esso non possa essere finanziato, e a tal proposito basti pensare come questo favorisca, in un economia di scala, l'attività agricola con un evidente risparmio dei costi. La conclusione cui è pervenuta l'organo regionale è illogica e del tutto illegittima anche se solo si consideri che le aziende agricole devono essere in possesso del serbatoio di gasolio per le “*buone pratiche*” AGEA.

Non solo.

Varie circolari e regolamenti AGEA e regionali stabiliscono che i serbatoi di gasolio debbano essere “*a norma*”: se è così, è chiaro che nella normativa di settore dette attrezzature **sono assolutamente contemplate**.

Ne deriva l’assoluta illegittimità dell’esclusione.

Appare quasi superfluo ribadire che né la *lex specialis*, né tantomeno le circolari in materia, escludono la finanziabilità dei serbatoi di gasolio, anche per l’evidente razionalità dello strumento che limita lo spreco ed il dispendio di energie riguardo l’attività agricola.

Ne deriva che il finanziamento andava ammesso.

- c) In merito alla “macchina rasaerba” l’illegittimità dell’esclusione è ancor più evidente. E’ infatti notorio, ed impossibile da revocare in dubbio, come il prodromico taglio dell’erba sia un’operazione agronomica necessaria per un castagneto in quanto il suo effettuarsi tende a facilitare la raccolta del prodotto prima della caduta dei cardi e/o nei periodi intermedi tra una raccolta e l’altra. Ed analoga circostanza è evidente per il nocciolo, per il quale la macchina rasaerba funziona anche da mezzo meccanico utile prima dell’aspirazione del prodotto dal terreno.

Quindi la spesa andava pienamente ammessa dalla p.a, ribadendosi l’inosservanza della *lex specialis*.

\*\*\*

**SULLA PROVA DI RESISTENZA, OVVERO SULL’EFFETTIVA EROGAZIONE DEL FINANZIAMENTO IN ASSENZA DELLE ILLEGITTIME VALUTAZIONI DELLA P.A.**

Da quanto esposto si evidenzia come, se fossero stati giustamente attribuiti al ricorrente le 15 unità di punteggio richiamate nel presente atto, il ricorrente raggiungerebbe quota 64 punti trovandosi, in tal modo, in posizione utile ai fini del finanziamento.

Infatti a quota 64 punti vi sono 29 partecipanti, dei quali solo 4 non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando.

Ne deriva che, applicando i criteri posti dall'art.11 del DRD 9/08/2017 n. 52, con le modifiche del DRD 20/10/2017 n. 244, il ricorrente entrerebbe di certo tra le domande finanziate in quanto non solo ha presentato per la prima volta domanda di sostegno per la misura 4.1.1, e non risulta essere stata beneficiaria ai sensi della misura 121 o cluster 112-121 nella precedente programmazione 2007-2013 o della tipologia 4.1.1 del PSR CAMPANIA 2014-2020, ma soprattutto ha una "spesa ammessa" (245.661,15 euro) più bassa di ben 10 partecipanti (tra i 25 finanziati).

### **ISTANZA CAUTELARE**

Il *fumus* è nei motivi di ricorso.

In merito al *periculum*, danni gravi ed irreparabili all'economia dell'impresa agricola sono di fatto cagionati col mancato conferimento del contributo cui avrebbe diritto in caso di accoglimento del ricorso.

Non solo. La stessa mera attuazione, nello *status quo*, della Graduatoria definitiva regionale, porterebbe alla dispersione totale della disponibilità finanziaria del bando, in tutto danno del ricorrente che, nelle more della definizione di merito, si vedrebbe definitivamente pregiudicato in merito alla percezione delle somme cui avrebbe diritto.

Pertanto, anche in linea con alcune pronunce di questo Ecc.mo Tribunale (ord. caut. 354/2020), si ritiene che debba essere valutata quanto meno l'adozione di un'idonea misura cautelare che preveda l'accantonamento di una somma pari al finanziamento ammesso, in ottica di bilanciamento degli opposti interessi.

### **CONCLUSIONI**

Si conclude per l'accoglimento del presente ricorso, in uno all'istanza cautelare, con vittorie di spese.

*Avv. Ettore De Rosa*  
*Avv. Alfonso De Vivo*

---

*Ai fini del pagamento del contributo unificato si dichiara che la presente controversia è soggetta al pagamento nella misura fissa di 650 euro.*

**Salerno, 15 ottobre 2020**

**(Avv. Ettore De Rosa)**

**(Avv. Alfonso De Vivo)**