

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – SALERNO

MOTIVI AGGIUNTI

per la “**MONTEDORO Srl**” (P. IVA: 06057170653), in persona del legale rappresentante p.t. Sig.ra Romina VALISENA, rappresentata e difesa - come in atti - dagli **Avv.ti Umberto CASALE** (C.F. CSLMRT81L03E977Q) e **Federico MAGGIO** (C.F. MGGFRC83D01G793S), con i quali elegge domicilio digitale alla pec avvfedericomaggio@pec.it e avvumbertocasale@puntopec.it;

avverso e per l’annullamento, previa sospensione

a) della nota prot. 461818 del 28/09/2023 con la quale la Regione CAMPANIA, rigettando l’istanza di riesame, ha comunicato i motivi per cui la domanda di sostegno proposta dalla ricorrente non è stata inserita nella graduatoria regionale dei beneficiari degli investimenti nelle aziende agricole (PSR Campania 2014/2020);

b) di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, ivi inclusi il verbale di riesame prot. 2023.0318952 del 22/06/2023 ed il verbale di riesame prot. 2023.0458340 del 27/09/2023, non conosciuti ma richiamati nel provvedimento impugnato;

nel ricorso (R.G. 1537/2023) proposto

contro la Regione CAMPANIA.

FATTO

1- I fatti sono noti.

Tuttavia, per una migliore comprensione, è utile ripercorrere brevemente i tratti salienti del caso.

2- La MONTEDORO è un'azienda a gestione familiare impegnata nel settore dell'agricoltura.

3- La fragilità economica delle imprese agricole è spesso colmata da misure di finanziamento per investimenti aziendali.

4- In tale prospettiva, la Regione CAMPANIA indicava una procedura pubblica denominata "Tipologia di intervento 4.1.1: Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole", tesa al finanziamento di interventi in agricoltura.

5- L'iniziativa rappresentava un'opportunità per la ricorrente che, essendo di recente costituzione, deve affrontare non poche difficoltà per trovare spazio nel mercato di riferimento.

6- In tal guisa, la MONTEDORO Srl presentava la domanda di sostegno, corredata dai documenti indicati dal Bando, per ottenere il finanziamento per l'acquisto di macchinari, spese per lavori di miglioramento dei fondi coltivati e recinzione dei terreni.

7- Tuttavia, l'ambizione della ricorrente si è subito scontrata con la miope istruttoria regionale; ed infatti, in occasione della

predisposizione della graduatoria provvisoria, la domanda veniva inserita tra quelle non ammissibili.

8- In particolare, la Regione contestava una presunta carezza documentale eccependo, in estrema sintesi, che:

- a) Non sarebbero stati depositati i documenti contabili e fiscali probatori per le spese sostenute nel piano di coltivazione aziendale;
- b) Le particelle dei terreni appaiono “in supero tra più atti”;
- c) Mancherebbe l’elaborato fotografico del fabbricato destinato alla trasformazione dei prodotti.

9- È appena il caso di rilevare, però, che il Bando non prevedeva né il deposito dei documenti contabili, tantomeno l’elaborato fotografico.

10- Cosicché la ricorrente, avvalendosi della possibilità di presentare una istanza di riesame, prevista dalle “Disposizioni Attuative Generali” (art. 19), confutava le suddette argomentazioni rilevando che:

- a) Il Bando non prevede, a pena di inammissibilità, il deposito dei documenti contabili. Comunque, si provvedeva al deposito delle fatture attestanti le spese del piano di coltivazione;
- b) Le particelle identificative dei fondi erano correttamente indicate nella domanda;

c) Il Bando non prevede, a pena di inammissibilità, il deposito delle foto del fabbricato (anche, perché, è contemplata la visita *in loco*). Ad ogni buon conto, vi era in atti la foto aerea raffigurante il fabbricato su cui installare un impianto fotovoltaico.

11- L'eshaustività delle ragioni addotte con l'istanza di riesame faceva ben sperare in un ripensamento da parte della Regione.

12- Tuttavia, con sommo stupore, la P.A. escludeva la ricorrente dalla graduatoria definitiva (atto impugnato con il ricorso principale).

13- Sebbene le “Disposizioni Attuative Generali” (art. 19) prevedano che le motivazioni dell'esclusione debbano essere comunicate entro dieci giorni dalla pubblicazione della graduatoria, le stesse sono pervenute alla ricorrente dopo oltre due mesi. Ed invero, con l'atto impugnato, la Regione – **adducendo motivazioni diverse rispetto a quelle precedenti ed esorbitando i criteri di valutazione espressi nel Bando (art. 20)** – ha ritenuto di non accogliere le controdeduzioni in quanto:

a) Dalle foto aeree dei terreni non vi sarebbe traccia della coltivazione degli stessi. Inoltre, a dire della Regione, a fronte di un potenziale introito di € 33-45 mila derivante dalla vendita delle “cime di rapa”, dalle fatture depositate dalla ditta emergerebbe un ricavo di € 126,93;

b) Alla domanda non sono state allegate le foto interne del fabbricato¹.

14- Insomma, laddove in precedenza si contestava una presunta carenza documentale, con il provvedimento definitivo la Regione corregge il tiro adducendo ulteriori e diverse motivazioni. Argomentazioni, peraltro, precluse dai criteri di valutazione sanciti nel Bando e, comunque, disancorate dalla realtà. In tal guisa, la P.A. ha escluso la ricorrente dalla graduatoria definitiva, nonostante la dotazione finanziaria fosse sufficiente a finanziare tutte le domande².

15- Per l'effetto, gli atti impugnati sono illegittimi e vanno annullati – previa sospensione della relativa efficacia – per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

I - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 3 L. 241 DEL 1990) – VIOLAZIONE ART. 20 DEL BANDO – ECCESSO DI POTERE (ARBITRARIETÀ – ILLOGICITÀ – DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA – DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – TRAVISAMENTO - IRRAGIONEVOLEZZA).

I.1. Ricapitolando, la Regione sostiene che:

¹ Mette conto rilevare che la Commissione esaminatrice **ha accolto le ragioni contenute nell'istanza di riesame concernenti l'identificazione dei terreni.**

² Come meglio si dirà in avanti, con il decreto 409 del 17/07/2023, la Regione ha approvato la graduatoria definitiva, evidenziando che “... la dotazione finanziaria di € 71.000.000,00 è sufficiente a finanziare tutte le domande rese ammissibili”

1- Dalle foto aeree non si evincerebbe la coltivazione dei fondi. Inoltre, i ricavi risultanti dai documenti contabili sarebbero inferiori rispetto ad un potenziale introito di € 33-45 mila;

2- Non sono state allegate le foto interne del fabbricato destinato alla trasformazione dei prodotti.

Gli assunti sono, innanzitutto, **disancorati dalla realtà**.

1.1.1. In particolare, con riguardo alla coltivazione dei fondi ed agli introiti, le asserzioni della resistente sono smentite dal **“Verbale BIO-PRODUZIONI VEGETALI” del 26/07/2023³** in forza del quale l’ispettore, all’esito del sopralluogo eseguito in **“tempi non sospetti”**, testualmente afferma che

Spazio per l'ISPETTORE (sintesi OBBLIGATORIA di quanto verificato, elencare documenti allegati, motivare idoneità o NON dell'azienda al regime di Agr. BIO, indicare la distribuzione della SAU e l'elenco dei PRODOTTI BIO per il CERTIFICATO oggetto della Certificazione, note, altro.):

DOPO AVER VISITATO TUTTI GLI APPEZZAMENTI E LA PARTE DOCUMENTALE DELL'AZIENDA, NON SI RISCOVRA VENTITE E ACQUISTI DI PRODOTTI VEGETALI O MEZZI TECNICI.

L'AZIENDA, NEL COMUNE DI MONTESANO SULLA MARCELLANA(SA), CONDUCE SEMINATIVI PRINCIPALMETE A ORTICOLE / FORAGGERE per ha 4,5011 DOVE LE ORTICOLE SONO DESTINATE AD AUTOCONSUMO FAMILIARE, MENTRE LE FORAGGERE SONO STATATE SFALCIATE MA CON **MANCATO RACCOLTO A CAUSA DELLE AVVERSITA' ATMOSFERICHE MOLTO INTENSE CHE HANNO INCISO SUI RACCOLTI E SULLE PRODUZIONI** .

COLTURE PRESENTI COME DA PAPV ANCHE SE GIA' RACCOLTE, SONO STATI VISIONATI I RESIDUI COLTURALI

NOTIFICA COME DA REALTA' AZIENDALE DEL 22/08/2022.

PAPV EMESSE REGOLARMENTE NEI TEMPI E CONFORME.

IL BILANCIO DI MASSA E' CONFORME.

TRACCIABILITA' CONFORME.

ROTAZIONI CONFORMI, SI ESTRAE UNA PARTICELLA A CAMPIONE PER VERIFICARE:

COMUNE	RACCOLTA 2022	RACCOLTA 2023	RACCOLTA 2024	RACCOLTA 2025
MONTESANO SULLA MARCELLANA(SA) FGL 31 P.LLA 507	ERBAIO MISTO	BROCCOLETTO DI RAPA	SULLA	GRANO TENERO

DALLE VERIFICHE EFFETTUATE NON SI RISCOVRA ANOMALIE ALL'ATTIVITA' DI PRODUZIONE VEGETALE AI SENSI DEL REG (UE) 2018/848

Dall’esito ispettivo emergono due dati dirimenti:

1- I terreni sono stati coltivati;

³ L’Azienda mira ad adottare un metodo agricolo biologico. In tale contesto, è sottoposta a verifiche periodiche da parte di un ente certificatore al fine del rilascio della “Certificazione Biologica Europea”.

2- I mancati introiti, contestati dalla regione, sono dovuti alle “avversità atmosferiche molto intense”.

Basterebbe tale considerazione a dimostrare l’illegittimità del provvedimento gravato.

I.1.2. Ma vi è di più.

È fuorviante il riferimento alla documentazione fotografica che attesterebbe la mancata coltivazione dei fondi.

Ed infatti, le foto aeree presenti sul SIAN, rappresentano i fondi nel periodo invernale e coperti dalla neve.

Quindi:

1- Le foto non sono idonee a sostenere la tesi della mancata coltivazione in quanto la neve copre gli ortaggi;

2- Di contro, la presenza di una coltre di neve, valida il precedente referto del mancato raccolto a causa delle avversità atmosferiche.

I.2. Non coglie nel segno neppure la mancata allegazione delle foto interne del fabbricato destinato alla trasformazione dei prodotti.

A tale argomentazione è agevole replicare che:

1. Il Bando non prevede il deposito di foto unitamente alla presentazione della domanda. La documentazione fotografica è prevista soltanto per le “domande di pagamento” (art. 17.2),

laddove la ricorrente ha proposto “domanda di sostegno”. Più in particolare, con riguardo agli immobili, il Bando prevede il deposito di foto solo per quelli oggetto di ristrutturazione (art. 14.4 comma 5), circostanza esclusa nel caso che ci occupa;

2. In ogni caso, la ricorrente ha prodotto la foto aerea dell’immobile;

3. La produzione fotografica è agevolmente surrogabile attraverso la previsione del bando della “visita *in situ*” (art. 20.3). In altri e più chiari termini, la Regione ha previsto un duplice controllo: uno “formale”, concernente il rispetto dei requisiti di ammissibilità attraverso l’ispezione della documentazione prevista dal Bando; l’altro “sostanziale”, riguardante il controllo sul posto prima dell’erogazione delle somme.

Anche per tale ragione il provvedimento impugnato è illegittimo.

I.3. La questione relativa alle diverse tipologie dei controlli, consente di agganciarci ad un ulteriore argomento che confuta l’atto gravato.

La valutazione espressa dalla Regione esorbita i limiti stabiliti dall’art. 20 del Bando.

Tale disposizione stabilisce i criteri di esame delle domande prevedendo che

Istruttoria tecnico-amministrativa (verifica di ammissibilità)

Riguarda la verifica di completezza e pertinenza della documentazione prevista dal bando ed allegata alla

Domanda di sostegno finalizzata al:

- rispetto delle condizioni di ammissibilità previste dal bando;
- rispetto di ogni altra condizione di ammissibilità, degli impegni e degli altri obblighi, nonché di eventuali limiti e divieti, definiti nei singoli bandi;
- ragionevolezza dei costi e della conformità di essi rispetto all'operazione che si vuole realizzare, sia tramite l'eventuale impiego di prezzari, sia attraverso la verifica dei preventivi per ciascun lavoro / fornitura / servizio da acquisire e delle motivazioni della scelta del preventivo selezionato
- veridicità delle dichiarazioni di cui al DPR n. 445/2000 (art. 46 – Dichiarazioni sostitutive di certificazioni e art. 47 – Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà) attraverso acquisizione d'ufficio delle informazioni oggetto delle dichiarazioni stesse, nonché di tutti i dati e i documenti che siano eventualmente in possesso delle Pubbliche Amministrazioni; false Dichiarazioni sostitutive di certificazione o di atto notorio comporteranno la loro segnalazione all'Autorità giudiziaria e se del caso all'ordine o collegio di appartenenza per i professionisti e/o ad Agea per i CAA.

Insomma, si sostanzia in un esame “formale” della domanda onde accertarne la completezza della documentazione prevista dal bando.

I documenti da allegare alla domanda di sostegno sono previsti dall'art. 14 del Bando e riguardano, in estrema sintesi: 1. Documenti attestanti la titolarità dei terreni, 2. Dichiarazioni sostitutive, 3. Preventivi di spesa, 4. Business plan ecc..

Orbene, nel caso che ci occupa, la Regione, lungi dal limitarsi ad accertare la completezza della documentazione, si è spinta oltre, esprimendo valutazioni di merito (ancorchè infondate) circa la conduzione dell'azienda.

Di contro, il Bando ha previsto una successiva fase istruttoria destinata alla verifica del rispetto delle condizioni di ammissibilità, attraverso:

- 1- Visita *in situ* (art. 20.3);
- 2- Successiva revoca del contributo (art. 21).

Insomma, emerge con evidenza solare l'illegittimità dell'operato della Regione.

II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 3 L. 241 DEL 1990) - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 10 BIS L. 241 DEL 1990) - ECCESSO DI POTERE (ARBITRARIETÀ - ILLOGICITÀ - DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA - DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - TRAVISAMENTO - IRRAGIONEVOLEZZA).

Il provvedimento impugnato è illegittimo anche per violazione del principio del contraddittorio e per difetto assoluto di motivazione. È necessario scandire le fasi della procedura che hanno portato all'emanazione dell'atto impugnato:

1. Predisposizione graduatoria provvisoria ed esclusione della domanda della ricorrente per **presunta carenza documentale** (a dire della Regione, mancavano i documenti contabili e le foto);
2. Istanza di riesame presentata dalla ricorrente;
3. Pubblicazione della graduatoria definitiva;
4. Comunicazione dei motivi di non ammissibilità, **con ragioni diverse rispetto alla determinazione di esclusione provvisoria.**

Quindi:

- 1- Il provvedimento finale riporta motivazioni differenti rispetto alla comunicazione preventiva di “non ammissibilità”;
- 2- È stato precluso il contraddittorio sugli aspetti prospettati con il provvedimento definitivo.

Eppure è noto che «Si deve ritenere precluso alla P.A. fondare il provvedimento conclusivo su ragioni del tutto nuove rispetto a quelle rappresentate nella comunicazione di preavviso di rigetto ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, pena la violazione del diritto dell'interessato di effettiva partecipazione al procedimento, che si estrinseca nella possibilità di presentare le proprie controdeduzioni utili all'assunzione della determinazione conclusiva dell'ufficio» (tra le tante, Consiglio di Stato sent. 4021/2014).

Diversamente, un comportamento rispettoso dei principi del contraddittorio, avrebbe imposto alla Regione di:

1. Formulare richiesta di integrazione documentale;
2. Comunicare le ragioni di inammissibilità, valutate sulla base di tali documenti ed, al contempo, consentire alla ricorrente di proporre istanza di riesame;
3. Emettere il provvedimento definitivo sulla base delle considerazioni espresse con l'istanza di riesame.

Non avendo assolto a tale onere procedimentale, il provvedimento impugnato è illegittimo.

****o****

ISTANZA CAUTELARE

La manifesta fondatezza del ricorso depone per una sentenza in forma semplificata.

In ogni caso, **il danno è grave ed irreparabile.**

Per effetto dei provvedimenti impugnati, alla ricorrente è precluso il ricorso alle risorse pubbliche per gli investimenti aziendali.

Tale situazione ha due ripercussioni:

- 1- Impossibilità di inserirsi nel mercato di riferimento;
- 2- Accrescimento del divario, in termini di produttività, rispetto ad altre aziende.

Di contro, alcun pregiudizio all'interesse pubblico deriverebbe dall'annullamento dell'atto impugnato dal momento che, per espressa ammissione della P.A. le risorse disponibili sono sufficienti al finanziamento delle domande.

Solo l'adozione di adeguate misure cautelari, eventualmente nella forma anche del riesame effettivo della posizione della società ricorrente alla luce di tutti gli elementi evidenziati nel ricorso, potrebbe elidere il danno.

P.Q.M.

Accogliersi il ricorso, in uno all'istanza cautelare, con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese e competenze del giudizio.

Salerno, 03/11/2023

Avv. Umberto CASALE

Avv. Federico MAGGIO