

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

NAPOLI

Motivi aggiunti nel ricorso n. 4439/2020 R.G. per la Sig.ra Ida Adinolfi (c.f.: DNLDA95C47H703Z), in qualità di socio amministratore e legale rappresentante della società “L’Orto d’Europa Società Agricola S.r.L.” (c.f. e P. IVA: 05616540653) con sede legale in Pontecagnano Faiano (Sa) alla Via Lago Lucrino n. 3, rappresentata e difesa in virtù di procura in atti, 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

- Tronco Agricola S.r.L. (P.IVA 02289020659 – pec: troncoagricola@pec.it)

per l’ulteriore annullamento, previa sospensione:

- a)**- del provvedimento di cui alla nota prot. 2021.0058181 del 3.2.2021, con il quale il Dirigente della U.O.D. 50 07 14 presso la Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali della Regione Campania – Servizio Territoriale di Salerno:
 - “non ha accolto le controdeduzioni relative al criterio 5.2 (-5 punti)”;
 - ha ritenuto che “il punteggio totale che la Commissione assegna progetto risulta essere, pertanto, pari a 58 punti (58 = 63 – 5)”;
- b)**- del verbale e delle risultanze della Commissione di riesame dell’1.2.2021;
- c)**- della nota prot. 2020.0615943 del 23.12.2020 con la quale è stato comunicato l’avvio del procedimento di riesame delle osservazioni della ditta;

d)- di tutti gli atti, anche non conosciuti, presupposti, collegati, connessi e consequenziali comunque lesivi della posizione della ricorrente;

nonché per l'accertamento

del diritto della ricorrente a vedersi inclusa nella graduatoria delle domande ammesse e finanziabili

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 ricorso ascritto al **n. 4439/2020 RG** la ricorrente impugnava la graduatoria unica regionale definitiva per il mancato riconoscimento di **63 punti finali**.

La Commissione, infatti, **assegnava 58 punti** quale punteggio finale per mancata assegnazione di 5 punti ritenendo l'insussistenza dei requisiti di cui al punto 5.2 lett. b), dei criteri di selezione del Bando.

Con ordinanza n. 2428/2020, codesto Ecc.mo Collegio accoglieva la domanda incidentale di sospensione disponendo il riesame del gravato provvedimento.

In seguito, con nota prot. 2020.0615943 del 23.12.2020 veniva comunicato l'avvio del procedimento di riesame delle osservazioni della ricorrente.

Senonché, con provvedimento prot. n. 2021.0058181 del 3.2.2021, la Commissione di riesame confermava il precedente punteggio di 58 punti, in quanto non riteneva superate le motivazioni relative al criterio 5.2.

In queste condizioni, la ricorrente si vede costretta ad impugnare i provvedimenti adottati a seguito dell'adozione dell'ordinanza cautelare per i seguenti

MOTIVI

A)- VIZI PROPRI.

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. – Art. 11 del bando in relazione

alla modalità di attribuzione del punteggio di cui al criterio di selezione n. 5.2 del 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) E DELL'ORDINANZA DEL TAR PER LA CAMPANIA DI NAPOLI N. 2428/2020 R.G. - 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 - Contrariamente a quanto indicato nell'ordinanza di codesto Ecc.mo Collegio, l'Amministrazione si è arroccata su una ingiustificata ed illogica difesa del proprio operato nei confronti della ricorrente.

La Commissione incaricata, infatti, avrebbe dovuto procedere nuovamente al riesame delle controdeduzioni, ma non ha minimamente tenuto conto che il bando, unica lex specialis regolante la procedura - cui la stessa Amministrazione si è autovincolata - stabilisce per il criterio di selezione n. 5.2 tra le modalità di attribuzione del punteggio esclusivamente quanto segue: “richiesta di adesione al piano assicurativo agricolo o adesione ai fondi di mutualizzazione di cui al PSRN 2014/2020 sottomisure 17.2/17.3”.

Ed è quanto avvenuto nella specie.

Né tantomeno alcuna valenza assume il dispositivo della successiva circolare n. 0215079 del 3.4.2019, pure richiamata nel provvedimento gravato, secondo cui *“Oggi 2019 è necessario verificare l'adesione effettiva e quindi la polizza assicurativa 2018”*, in quanto non si è tenuto conto che la ricorrente aveva allegato la richiesta di adesione al PAI per la campagna 2018 alla domanda di aiuto inserendola nella cartella certificazioni.

Di talché, correttamente è stata trasmessa la domanda di sostegno con adesione al PAI nei termini previsti, dunque, entro la data di pubblicazione della graduatoria definitiva, *id est* nei termini prescritti.

A conferma di tanto, valga il richiamo alla recente ordinanza di codesto Ecc.mo Collegio **n. 379/2021 RG** con la quale, per una vicenda analoga,

nell'accogliere le ragioni prospettate dalla ricorrente con motivi aggiunti, si è affermato che, essendo il bando unica *lex specialis*, per l'attribuzione del punteggio in relazione al criterio di selezione 5.2, è sufficiente l'adesione al PAI.

Tuttavia, con il provvedimento impugnato, l'Amministrazione in sede di revisione ingiustificatamente ha nuovamente ribadito le ragioni della mancata attribuzione del punteggio nei confronti della ricorrente che, ancora una volta, viene riconfermata con il medesimo punteggio nella posizione assegnata in graduatoria.

Ciò è ancor più grave se si considera che, il diniego di rettifica, con la consequenziale mancata assegnazione di 5 punti, è stato motivato ritenendo erroneamente che la ricorrente avesse soltanto allegato alla domanda di sostegno l'adesione al PAI senza essere in possesso della relativa polizza assicurativa.

L'affermazione è in netto contrasto con l'ordinanza citata, sicchè indebitamente è stato ritenuto che la ricorrente non era in possesso dei requisiti necessari per l'assegnazione di 5 punti per il criterio di selezione 5.2.

Ciò, a dimostrazione ulteriore dell'enorme superficialità con cui l'Amministrazione ha riesaminato la domanda di ammissione.

Va da sé, che, viceversa, si sarebbe dovuto tenere conto *ab initio* della fondatezza delle controdeduzioni relative ad errori rilevanti nell'assegnazione del punteggio attribuito con il criterio di cui al punto 5.2, dal momento che la stessa era ben consapevole che i punteggi andavano riconosciuti sulla base del bando di riferimento al momento di presentazione della domanda.

Siffatto *modus procedendi* è ancor più grave se si tiene conto che compito precipuo è quello di adempiere ad un onere motivazionale rafforzato in riferimento al piano confutatorio della ricostruzione operata dalla ricorrente già nelle controdeduzioni (cfr.: T.A.R. Campania Napoli, sez. III, ord. n. 02406 del 16.12.2020).

Ragion per cui, l'Amministrazione era nelle condizioni di emanare l'ulteriore provvedimento rifacendo un tratto dell'azione amministrativa emendato dai

vizi che hanno condotto alla pronuncia resa in sede cautelare favorevole alle ragioni della ricorrente.

In spregio al principio di effettività della tutela, il provvedimento impugnato – **emanato dopo l'ordinanza cautelare** – si presenta dunque elusivo della pronuncia dell'Ecc.mo Collegio.

È evidente, infatti, la volontà di non tenere conto dell'ordinanza cautelare ed ancor prima delle controdeduzioni con le quali la ricorrente aveva segnalato gli errori invitando l'Amministrazione a provvedere all'attribuzione del punteggio corretto.

In realtà, non sfugge che l'operazione è stata di normale *maquillage*, perchè nella sostanza l'Amministrazione non ha inteso assolutamente eliminare – **come altrimenti avrebbe dovuto fare** – le evidenti irregolarità riscontrate dall'Ecc.mo Collegio per mancata attribuzione di ben 5 punti complessivi, che avrebbero consentito alla ricorrente di collocarsi in posizione utile per ottenere i fondi disponibili ed accantonati con possibilità di scorrimento della graduatoria stessa verso posizioni finanziabili.

La mancata esecuzione dell'ordinanza da parte dell'Amministrazione determina la macroscopica **violazione del principio conformativo** rispetto all'ulteriore esercizio dei poteri istituzionali della PA.

In tal modo, l'ordinanza è *tamquam non esset*.

1.1 – Malgrado ciò, non si può non evidenziare, in questa sede, l'enorme confusione nella valutazione finale espressa dall'Amministrazione, addirittura in palese contrasto con il criterio di valutazione previsto dalla tabella di valutazione allegata al bando.

Ciò rappresenta, infatti, **un ulteriore aspetto da censurare dato il gravissimo errore operato proprio nell'applicazione del criterio di valutazione 5.2 riportato nella tabella.**

In ciò emerge l'ingiustificata dissonanza mostrata dall'Amministrazione che, incredibilmente, non solo a seguito delle controdeduzioni, ma neppure dopo l'ordinanza cautelare ha inteso correggere gli evidenti errori relativi alla mancata valutazione del requisito posseduto dalla ricorrente.

Pur di non valutare positivamente la posizione della ricorrente, si può solo dedurre che, in modo arbitrario, l'ordinanza del Giudice Amministrativo è stata volutamente accantonata con motivazione solo apparente.

Questa è la contraddizione fatale, a dimostrazione ulteriore del modo oscuro con cui, ancora una volta, si è voluto decidere per la non attribuzione del punteggio.

E ciò, ancor più grave, se si tiene conto che l'Amministrazione non può ignorare la valenza del bando quale *lex specialis*, sicché le FAQ giammai possono travolgere le disposizioni del bando.

Pertanto, con il provvedimento impugnato, l'Amministrazione ha reso ancora più evidente l'eccesso di potere per incongruenza, illogicità e contraddittorietà.

In definitiva, la PA era nelle condizioni ed era tenuta ad attribuire il punteggio finale di 63 punti alla ricorrente con il riconoscimento successivo dei 5 punti per il criterio 5.2 del bando, dovendo disporre altresì l'accantonamento delle somme richieste dalla ricorrente sino alla decisione nel merito, dal momento che la sua domanda sarebbe rientrata tra quelle finanziabili.

II)- VIOLAZIONE DI LEGGE E FALSA APLICAZIONE (D.R.D. 262 del 18.11.2020 – artt. 3, 7 e 10-bis L. 241/1990) - DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE IN ORDINE AL RIGETTO DELLE CONTRODEDUZIONI DIFENSIVE ED ALL'ISTANZA DI RIESAME PRESENTATE DALLA RICORRENTE - ECCESSO DI POTERE - DIFETTO E INCOMPLETEZZA DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE E/O FALSA APLICAZIONE DELL'ART. 6, LETT. B) DELLA L. 241/90 E DELL'ART. 83, COMMA 9 DEL D.LGS N. 50/2016 – VIOLAZIONE ART. 97 COSTITUZIONE - VIOLAZIONE E FALSA APLICAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI GIUSTO PROCEDIMENTO E DEL PRINCIPIO DELLA TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

2 – A seguito dell'ordinanza n. 2428/2020 RG di codesto Ecc.mo Collegio, con la quale veniva accolta la domanda cautelare di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, veniva ordinato alla Regione Campania di

provvedere alla valutazione della domanda della ricorrente nei sensi di cui in motivazione.

Con nota prot. 2020.0615943 del 23.12.2020, l'Amministrazione in esecuzione dell'ordinanza comunicava alla ricorrente di aver provveduto ad affidare nuovamente alla commissione di riesame la domanda della ricorrente, adottando all'esito ogni conseguente determinazione.

Senonché, la procedura di riesame successiva è stata disposta dalla stessa Regione Campania senza colmare la grave lacuna che aveva caratterizzato l'azione amministrativa nella precedente istruttoria, ma, soprattutto, senza le garanzie partecipative fortemente compresse e pregiudicate.

A ben vedere, da un lato, l'Amministrazione non ha provveduto ad esaminare le singole controdeduzioni già prodotte dalla ricorrente in sede di riesame.

Il procedimento, infatti, non si è concluso con un provvedimento espresso **a motivazione rafforzata**, in quanto non sono state superate le doglianze e le ragioni giuridiche sottese al provvedimento che tuttavia ha confermato il punteggio in precedenza assegnato su cui è poi intervenuta la pronuncia di codesto Ecc.mo Collegio.

Dall'altro, a discapito delle garanzie partecipative, a seguito della determinazione della commissione di riesame non è stata data senza la comunicazione di preavviso di rigetto.

Il provvedimento emanato è atipico ed adottato al di fuori di ogni schema procedimentale, atteso che non è stato preceduto dalla doverosa comunicazione all'interessata del preavviso di rigetto.

Si osserva, infatti, che nella specie l'Amministrazione aveva l'obbligo, in ossequio alle disposizioni dettate dalla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, di notificare la ricorrente con il preavviso di rigetto prima di adottare il provvedimento gravato.

L'omissione appena detta comporta l'illegittimità del provvedimento definitivo, atteso che è stata violata la finalità tipica della regola procedimentale individuata nell'esigenza di garantire piena visibilità all'azione amministrativa nel momento della sua formazione, esigenza che si soddisfa mediante la

partecipazione del destinatario dell'atto finale alla fase istruttoria preordinata alla sua adozione.

Né la fase procedimentale indicata può essere omessa o compressa, poiché l'obbligo partecipativo non si esaurisce solo con l'obbligo di avviso dell'avvio dell'azione amministrativa, ma va assolto, altresì, assicurando la pretesa partecipativa del privato durante tutto l'iter procedimentale, in modo tale da garantire l'accertamento e la valutazione dei presupposti sui quali si deve comunque fondare la determinazione amministrativa.

Nella specie, la ricorrente, se avesse ricevuto il preventivo avviso di rigetto avrebbe potuto far rilevare all'Amministrazione, partecipando fattivamente al procedimento, la palese erroneità delle determinazioni assunte, sia sotto il profilo fattuale, sia sotto un profilo eminentemente giuridico.

Infatti, la partecipazione della ricorrente sarebbe stata determinante per consentire all'Amministrazione la migliore valutazione degli elementi di fatto sui quali si è erroneamente basato il provvedimento e che hanno determinato la principale ragione della sua adozione.

Cosicché, appare del tutto evidente come, prima di adottare l'atto provvedimento autoritativo, sarebbe stato necessario acquisire con la dovuta contezza la situazione reale e ciò al fine di una migliore conoscenza che l'Amministrazione avrebbe potuto e dovuto perseguire nel rispetto delle regole sulla partecipazione (e che, nel caso di specie, come si è visto sopra, è mancata).

Alla luce di quanto sopra evidenziato, risulta palese la violazione delle norme sul procedimento in concreto osservato, in particolare per la mancata comunicazione del preavviso di rigetto, nonché per la mancata ed incompleta motivazione.

Vi è 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.

B)- VIZI DERIVATI.

I provvedimenti gravati con i presenti motivi aggiunti risultano, altresì, inficiati dai motivi dedotti con l'atto introduttivo del presente giudizio che di seguito integralmente si riportano:

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 27.4.2018, con l'approvazione della graduatoria provvisoria avvenuta con D.D.R. n. 136 del 2.8.2019, la ricorrente si è vista correttamente attribuire il **punteggio di 63** 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 **5 punti**.

Infatti, con nota prot. 2020 n. 0108079 del 17.2.2020 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 5 riferiti al criterio 5.2 lett. b)** della scheda tecnica con la seguente motivazione: *“no polizza solo manifestazione d'interesse al PAI 2018”*.

In realtà, nelle controdeduzioni trasmesse il 26.2.2020, 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 del punteggio 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 emndamenti.

1.1 – In ordine al criterio *“Caratteristiche tecniche/economiche del progetto” – Sostenibilità economica 5.2 lett. b)* della scheda tecnica, la decurtazione di punti 5 per mancata *“Adesione al Piano Assicurativo”* 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.

Pertanto, sono state rispettate le indicazioni del Bando e i chiarimenti forniti dall'Amministrazione Regionale attraverso la FAQ, in quanto vi è in ogni caso 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, in sede di rivalutazione, tale controdeduzione andava accolta con conseguente **riconoscimento di punti 5** per il criterio 5.2 lett. b) indebitamente decurtati.

Di talchè, in sede di rivalutazione, tale controdeduzione andava accolta con conseguente **riconoscimento di punti 4** per il criterio 6 n. 3 indebitamente decurtati.

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

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

Con una motivazione del tutto inesistente, con verbale di riesame la Commissione all'uopo nominata D.R.D. n. 16 del 17.1.2020, 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 5.2”*, così attribuendo alla ricorrente il punteggio finale di 58.

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 medesimo.

Sicché, 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 57 punti, l'Ufficio ha arbitrariamente attribuito alla domanda della ricorrente il punteggio di 43, con una decurtazione finale di ben **14 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.

La P.A non avrebbe dovuto **modificare i criteri di attribuzione dei punti per tutta la procedura.**

Ma così non è stato.

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 della 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. 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.

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 interventi 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 motivazioni, anche questa, 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, le adottate proroghe sono illegittime 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.

La proroga si pone 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 le impugnate proroghe hanno 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 specialis*. 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, la ricorrente è stata superata 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 della 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.

***** ***** *****

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.

Domanda di sospensione

Il fumus è nei motivi aggiunti.

Il danno grave e irreparabile è di assoluta evidenza, in quanto la ricorrente, con l’attribuzione finale di 5 punti, raggiungendo il punteggio di 63, verrebbe collocata nella graduatoria generale definitiva in posizione utile per ottenere i fondi disponibili ed accantonati con possibilità di scorrimento della graduatoria stessa verso posizioni finanziabili

p.q.m.

si conclude:

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

Avv. Davide Ferrazzano

che firma anche per la ricorrente giusta procura in atti.

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