

ECC.MO T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI

Ricorso

per la Società “**Francesco Giuliano & Figli – Società Semplice Agricola**” (P.I. 05656130654), in persona del legale rappresentante **sig. Antonio GIULIANO**, rappresentata e difesa – 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;

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

avverso e per l’annullamento – previa sospensione

- a – del D.R.D. n. 138 del 15.07.2020 recante “*PSR Campania 2014-2020 - Misura 4 - Tipologia di intervento 4.1.1 – bando adottato con DRD n. 52 del 09.08.2017 e ss.mm.ii – pubblicato sul B.U.R.C. n. 63 del 14.08.2017 - Approvazione della Graduatoria Unica Regionale definitiva*”, nell’ambito del quale la domanda del ricorrente è ricompresa tra le “*domande ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando*” a causa della non attribuzione del punteggio effettivamente spettante;
- b – ove adottato, del provvedimento conclusivo del procedimento di riesame;
- c – ove e per quanto occorra, del verbale del 28.05.2020, con il quale la “*Commissione di Riesame Misure Strutturali Private*” ha assegnato alla ricorrente 55 punti;
- d - ove e per quanto occorra, della nota prot. n. 112491 del 20.02.2020 recante la comunicazione dei motivi ostativi all’attribuzione del punteggio reso all’esito dell’autovalutazione;
- e - del D.R.D. n. 128 dell’11.05.2018 con il quale la Regione Campania ha differito il termine ultimo per la proposizione delle domande lasciando invariata la dotazione finanziaria disponibile;

- f - del D.R.D. n. 91 del 28.03.2018, con il quale è stata disposta un'ulteriore illegittima proroga;
- g - ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 79/2020;
- h - ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 39/2020;
- i - ove e per quanto occorra, del D.R.D. n. 136/2019;
- l - di tutti gli atti che hanno modificato i criteri di attribuzione dei punteggi previsti dal Bando;
- m - 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 ammessa e finanziata.

FATTO

1 - Con D.R.D. n. 52 del 09.08.2017 (pubblicato sul B.U.R.C. n. 63 del 14.08.2018) la Regione Campania ha approvato il bando di attuazione della tipologia di intervento 4.1.1. *“Supporto per gli investimenti nelle aziende agricole”* del P.S.R. Campania 2014/2020.

In particolare, tenuto conto della vicenda controversa, si ritiene importante subito evidenziare che, in virtù di detto decreto, la Regione Campania:

- ha previsto una **dotazione finanziaria disponibile pari ad € 64.000.000;**
- ha fissato il **31.10.2017** quale termine ultimo per la compilazione e deposito delle domande attraverso modalità informatizzata sul portale S.I.A.N.;
- ha stabilito in 100 punti il punteggio massimo attribuibile, ammettendo a finanziamento le domande con valutazione complessiva superiore o uguale a 40 punti.

2 - Con successivo **D.R.D. n. 244 del 20.10.2017**, la stessa Regione ha

ritenuto necessario disporre una modifica/integrazione, con contestuale proroga del termine ultimo per il deposito delle domande di partecipazione.

Per l'effetto, il nuovo termine è stato fissato al **24.01.2018**.

E ciò:

- per procedere alle rettifiche/integrazioni al bando;
- muovendo dall'impossibilità di concludere entro il predetto termine la valutazione delle domande di riesame presentate dai concorrenti al precedente bando;
- al fine di permettere agli stessi, una volta chiusi i termini, ove necessario, di (ri)presentare tempestivamente la domanda e/o la documentazione aggiuntiva richiesta dal nuovo bando.

3 – Con D.R.D. n. 14 del 12.01.2018, la Regione Campania ha prorogato il termine ultimo per il deposito delle domande fino al **29.03.2018**.

Trattasi di modifiche/integrazioni e contestuale proroga – in questo caso - ammissibili in quanto riconducibili alla necessità di definire l'attività preliminare nonché in linea con altre proroghe concesse negli anni precedenti sulla base delle medesime motivazioni.

4 - La ricorrente, avendo interesse ad ottenere il finanziamento per la realizzazione di un progetto innovativo, ha tempestivamente – e, dunque, entro il predetto termine del 29.03.2018 - depositato regolare domanda di partecipazione n. **84250038308 - AGEA.ASR.2018.0263452 del 23.03.2018**.

5 - Successivamente, la P.A. ha adottato:

- ulteriori proroghe, le quali hanno comportato un notevole ampliamento del numero dei concorrenti, pur rimanendo invariata la dotazione finanziaria disponibile; in tal modo, dunque, ingenerando un'inammissibile disparità di trattamento rispetto ai concorrenti che hanno per primi

depositato la domanda e che si sono visti superare dagli *ultimi arrivati*;

- plurime circolari – definite esplicative – le quali, ben lungi dal chiarire aspetti già in essere, hanno – del tutto illegittimamente - modificato *in itinere* le norme di attuazione del bando.

6 - In particolare:

- con successivo D.R.D. n. 91 del 28.03.2018, ha prorogato il termine ultimo fino al **03.05.2018**; e ciò, adducendo la presunta necessità di risolvere problematiche connesse ai ritardi dei Servizi Territoriali Provinciali;

- **con una quarta proroga** - D.R.D. n. 128 dell'11.05.2018 - ha differito il termine ultimo al **18.05.2018**.

E ciò, a suo dire, al fine di permettere il completamento delle domande, iniziate e non concluse a causa di rilevati malfunzionamenti e sospensioni del servizio.

7 - Ma non solo:

Successivamente alla pubblicazione del bando e, talvolta, contemporaneamente all'adozione delle predette proroghe, la Regione Campania ha adottato plurime circolari le quali, da un lato, hanno apportato modifiche e correzioni alle disposizioni già vigenti, dall'altro, hanno introdotto nuove regole.

Il riferimento, per quanto di interesse, va:

7.1 - al D.D.R. n. 39 del 17.02.2020, con il quale la Regione ha rettificato la graduatoria di cui al D.R.D. n. 136/2019, sulla base di un'autonoma ed ulteriore revisione ovvero all'esito del riesame delle istanze all'uopo depositate dagli interessati, fatti salvi i risultati delle istruttorie ancora *in corso*;

7.2 - al D.D.R. n. 79 del 09.04.2020, con il quale l'Ente:- ha ulteriormente

rettificato la graduatoria, acquisendo i risultati dell'attività in autotutela svolta dai Servizi Territoriali Provinciali;- ha approvato il *“punteggio soglia”* di 69 punti, ai fini dell'individuazione delle domande immediatamente finanziabili;- ha concesso il nulla osta all'immediato finanziamento di dette domande; per l'effetto, dando mandato alle competenti U.O.D. di predisporre e trasmettere i provvedimenti di concessione. Più semplicemente, con detto ultimo decreto:

- è stata approvata una sostanziale anticipazione della graduatoria definitiva (allegato “A”); per l'effetto, adottando, sia pur *in parte qua*, il provvedimento conclusivo del procedimento;
- riducendo ulteriormente la dotazione finanziaria oggetto di bando, già insufficiente.

8 – Con D.R.D. n. 136 del 02.08.2019 è stata approvata la graduatoria regionale provvisoria nell'ambito della quale la domanda della ricorrente è ricompresa nell'Allegato I, *“Domande ammissibili”*, con un punteggio complessivo di **67 punti** – in luogo dei **73 punti** ottenuti all'esito dell'autovalutazione.

9 – A fronte della applicata riduzione di punteggio, la ricorrente ha depositato apposite controdeduzioni con le quali rappresentato l'erroneità del punteggio attribuito.

Nulla.

10 – Anzi, con nota prot. n. 112491 del 20.02.2020, la P.A. ha comunicato gli *“esiti dell'attività di revisione svolta in autotutela (art. 10 bis della Legge 241/1990) – trasmissione motivazioni aggiuntive al riesame presentato”*.

In particolare, con detta nota, la Regione ha comunicato di dover *“procedere ad un'ulteriore rettifica della Sua posizione nella graduatoria provvisoria regionale di cui al D.R.D. n. 136/2019”*:

- apportando un nuovo *taglio* di punteggio (ulteriori 23 punti);
- attribuendo un punteggio di soli 44 punti.

10 – In riscontro a tale comunicazione la ricorrente ha depositato articolate osservazioni con le quali ha dato atto della manifesta erroneità della valutazione della P.A..

Ancora una volta nulla.

11 - Da ultimo, con D.R.D. n. 138 del 15.07.2020, è stata approvata la graduatoria unica regionale definitiva, nell'ambito della quale la ricorrente è inserito nell'Allegato "C", tra quelle "*ammissibili ma non finanziabili per esaurimento della dotazione finanziaria del bando*", con un punteggio di **55 punti**.

12 – In definitiva, da un punteggio iniziale di **73 punti**, la ricorrente si è vista attribuire:

- in sede di istruttoria, **67** punti (ancora idoneo ai fini non solo dell'ammissione, ma della finanziabilità);
- in sede di riesame, addirittura **44 punti**;
- da ultimo, nell'ambito della graduatoria definitiva, solo **55 punti**.

In ogni caso, con una decurtazione di ben **18 punti (73 in sede di autovalutazione; solo 55 nell'ambito della graduatoria definitiva)**.

In particolare, da quanto è dato presumere dal mero dato numerico, non avendo la P.A. definito il procedimento con un provvedimento espresso – come avrebbe dovuto – e non essendo dato ricavare detti elementi dall'esame della graduatoria, il punteggio finale di 55 punti è certamente il risultato del mancato superamento dei rilievi – erroneamente - opposti.

In mancanza di qualsivoglia motivazione in ordine al mancato accoglimento delle osservazioni controdeduttive depositate, è evidente che la ricorrente non è in grado di comprendere né quali siano i criteri non valutati né, tanto

meno, le relative ragioni.

13 – In tali condizioni, pertanto, si impone la proposizione del presente gravame, con espressa riserva di motivi aggiunti all'esito del deposito di eventuali – ulteriori – documenti.

I provvedimenti impugnati, infatti, sono manifestamente illegittimi e vanno annullati – previa sospensione della relativa efficacia – per i seguenti

MOTIVI

In considerazione dei plurimi profili di illegittimità che viziano i provvedimenti impugnati, si ritiene opportuno articolare separatamente le censure in ordine:

- al punteggio spettante alla ricorrente;
- all'illegittimità delle disposte proroghe.

MOTIVI

A - PRIMA DI TUTTO, 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. 52/2017, AL PAR. 15.6 DELLE DISPOSIZIONI ATTUATIVE DI CUI AL D.R.D. N. 97 DEL 13.04.2018 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 dell'art. 10 *bis* della L. n. 241/1990.

La portata di tale previsione normativa è nota.

Ed invero, in applicazione di detta disposizione, la legittimità del provvedimento finale è subordinata non solo alla comunicazione dei motivi ostativi, **ma alla effettiva valutazione delle osservazioni ed a una idonea**

motivazione sul mancato accoglimento delle stesse: *“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.

Nella specie, nulla di tutto, questo.

1.3 – Ma non solo.

L’obbligo generale di cui all’art. 10 *bis* della L. n. 241/1990, *recte*, l’obbligo di definire il procedimento con un provvedimento conclusivo e, soprattutto, motivato con riferimento alle osservazioni prodotte dal privato, è ulteriormente rafforzato da quanto è espressamente previsto nella *“comunicazione degli esiti dell’attività di revisione svolta in autotutela (art. 10 bis della Legge 241/1990)”*.

Ed invero, è **la stessa Regione** a specificare che *“la tempestiva presentazione delle osservazioni comporterà una valutazione complessiva delle controdeduzioni in sede di istruttoria amministrativa ... **precisando, altresì, che nelle motivazioni del provvedimento finale verrà dato conto dell’eventuale mancato accoglimento delle osservazioni presentate**”*.

Nella specie, le richiamate disposizioni e le relative finalità, come, appunto, *“precisate”* dalla stessa P.A., sono state chiaramente violate.

Ed invero, a seguito della comunicazione dei motivi ostativi, la ricorrente ha depositato istanza di riesame con la quale ha specificamente chiarito i profili di criticità rilevati in sede di istruttoria.

A fronte di ciò, la Regione approvato la graduatoria definitiva.

E ciò, dunque:

- ignorando completamente le osservazioni del privato;
- senza concludere il procedimento;
- senza fornire alcuna motivazione in ordine al mancato accoglimento di dette osservazioni e, quindi, le ragioni dei punteggi erroneamente attribuiti.

1.4 – Né varrebbe, in contrario, invocare il verbale della Commissione di Riesame del 28.05.2020.

E ciò, per plurimi motivi.

1.4.1 - Trattasi di un atto endoprocedimentale.

Alcun provvedimento conclusivo è stato adottato dalla P.A..

Ogni ulteriore considerazione sul punto appare addirittura superflua.

1.4.2 - La Commissione di Riesame non ha comunque fornito alcuna motivazione in ordine al mancato accoglimento delle osservazioni della ricorrente, ma si è limitata a “*non accogliere le controdeduzioni per il criterio ...*”.

Nulla di più.

1.4.3 – La mancanza di qualsivoglia valutazione emerge dalla mera lettura del verbale di – apparente – riesame il quale, oltre a non riportare alcuna motivazione (se non il *non si accoglie*, con la riproposizione della medesima scheda sintetica), attesta che la Commissione:

- si è riunita alle ore **14.00**;
- alle ore **14.00** ha pure *tolto* la seduta.

Dunque, nessuna attività.

Tali rilievi sono dirimenti e disvelano:

- da un lato, il difetto di motivazione;
- dall'altro, il difetto di qualsivoglia istruttoria.

1.5 - 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 del provvedimento impugnato per difetto di motivazione ovvero per violazione del modulo procedimentale tipico di cui all'art. 10 *bis* della L. 241/1990.

B - SUL PUNTEGGIO SPETTANTE ALLA RICORRENTE

II – VIOLAZIONE DI LEGGE (D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 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 definito il procedimento con un provvedimento conclusivo espresso.

Tale circostanza, in uno al difetto di motivazione, vizia già in maniera assorbente la complessiva attività posta in essere dalla P.A. e, di conseguenza, l'esito finale tradotto nella Graduatoria Regionale definitiva.

2.2 - Il ricorrente ha subito una decurtazione di punteggio consistente tale

da impedire al progetto proposto di essere anche finanziato.

Il punteggio di partenza di **73 punti** è stato ridotto a **55 punti**.

In totale 18 punti in meno.

2.3 – Ma procediamo con ordine.

In assenza di qualsivoglia provvedimento conclusivo e, soprattutto, motivazione in ordine al non accoglimento delle controdeduzioni depositate in data 26.02.2020, per mero scrupolo difensivo, si rappresenta quanto segue con riferimento a ciascuno dei rilievi opposti e desumibili dalla scheda allegata alla comunicazione del 20.02.2020 e dal verbale della Commissione di Riesame del 28.05.2020.

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

2.4 – SUL PUNTO DECURTATO AL CRITERIO DI SELEZIONE 1.2

2.4.1 – Il punteggio relativo a tale criterio di selezione non è stato attribuito nemmeno in sede di istruttoria.

La ricorrente:

- a seguito dell'istruttoria, prima;
- a seguito della comunicazione dei motivi ostativi, poi,

ha depositato articolate osservazioni con le quali rappresentato l'erroneità della valutazione operata dalla P.A..

2.4.2 – Nulla.

Alcun riscontro / motivazione è stata resa dalla P.A. in ordine al mancato accoglimento di dette osservazioni.

Ma non solo.

Nell'ambito del verbale di riesame la Commissione ha totalmente ignorato le osservazioni articolate dalla ricorrente in ordine a tale criterio.

Ed invero, la Commissione si è limitata a:

- *non accogliere le controdeduzioni* per i criteri 2, 5.2, 5.3;

- *accogliere le controdeduzioni* per i criteri 7.1 e 7.3.

E' totalmente sfuggito l'esame del criterio di selezione 1.2.

La carenza assoluta di motivazione è assorbente.

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

2.5 – SUI 2 PUNTI DECURTATI AL CRITERIO DI SELEZIONE 1.3

2.5.1 – La P.A. ha ritenuto di non potere attribuire i **2 punti** per il criterio 1.3 in quanto *“presente documento giustificativo”*.

Senonchè, in presenza, come meglio si vedrà in prosieguo, del prescritto documento, non è dato comprendere perché mai la Regione non abbia attribuito tale punteggio.

Il dato è assorbente.

2.5.2 – Fermo quanto sopra, in un doveroso spirito collaborativo, oltre che difensivo, si osserva quanto segue.

Il diritto all'attribuzione di tale punteggio muove dalla lettura della scheda dei criteri di selezione di cui al bando.

Questa la dicitura: “**Azienda** aderente a sistemi di **produzione** certificata *Biologica*”.

Il riferimento, cioè, è alle **modalità di produzione ovvero all'azienda**.

La certificazione del prodotto destinato alla commercializzazione con la dizione “biologico” è una fase distinta, successiva e soltanto eventuale.

2.5.3 - Sul punto, pochi brevi cenni in ordine al regime normativo effettivamente applicabile.

Il riferimento, per quanto di interesse, va al Regolamento CE 834/2008, recante la disciplina in tema di produzione biologica ed etichettatura.

In particolare, come chiarito al Titolo I – art. 1 – comma 2, ambito di applicazione, **detto Regolamento reca una disciplina del tutto distinta per quanto concerne:**

- **la produzione, preparazione e distribuzione;**
- **etichettatura e pubblicità.**

A fronte di due distinti ed autonomi ambiti di applicazione, il Regolamento prevede due distinte ed autonome discipline:

- **Titolo III**, “*norme di produzione*”;
- **Titolo IV**, “*etichettatura*”.

Ancora una volta due distinti ed autonomi ambiti.

Tale distinzione trova ulteriore conferma nelle norme di attuazione, di cui al successivo art. 38 il quale, ancora una volta, prevede norme autonome per la produzione – Titolo III – e l’etichettatura – Titolo IV.

La verifica del rispetto di detta disciplina, per ciascuno degli ambiti sopra esposti, è certificata nel Documento Giustificativo di cui all’art. 29.

L’iscrizione all’albo degli operatori biologici italiani, cioè, avviene sulla base della previa acquisizione di detto *Documento Giustificativo* il quale, a norma del **Reg. CE 834/07 (art. 29.1)**, **certifica la conformità dell’unità produttiva ovvero dell’attività, delle strutture e dei territori alle prescrizioni in materia di sistemi di produzione biologica. In questa fase, cioè, il riferimento è all’azienda, non ancora ai prodotti.**

Per l’effetto, il ciclo di conversione dell’azienda al biologico deve considerarsi concluso in virtù di detto documento il quale, pertanto, attesta la definitiva adesione dell’azienda ai sistemi di produzione biologica.

Ulteriore e solo eventuale *step* è quello relativo al rilascio del documento giustificativo / certificato di conformità per l’etichettatura.

Detto documento attiene ai prodotti ovvero alla fase di relativa commercializzazione e pubblicità al consumatore. E ciò, ferma la conformità dell’azienda e dell’attività *al biologico*, come certificato dal Documento Giustificativo.

2.5.4 - Chiarito quanto sopra, la previsione di cui al “*Criterio di selezione 1.3*”, nel prevedere l’iscrizione “*nell’elenco degli operatori biologici italiani e quindi è il possesso del certificato di conformità*”, per l’attribuzione dei 2 punti, attiene:

- all’iscrizione all’albo degli operatori biologici;
- al certificato di conformità **dell’unità produttiva**;
- **non anche al successivo e solo eventuale certificato di conformità dei prodotti ai fini dell’etichettatura e pubblicità.**

Tale ricostruzione trova conferma nella stessa formulazione letterale del bando dal quale è desumibile che:

- il certificato richiesto è proprio quello presupposto all’iscrizione all’albo ovvero il certificato relativo all’unità produttiva;
- il successivo certificato di conformità dell’etichettatura, invece, costituisce un *quid pluris*, non necessario per l’inserimento nell’elenco degli operatori biologici e, quindi, per l’attribuzione del punteggio *de quo*.

2.5.5 - Ma non solo.

La correttezza della ricostruzione che precede trova conferma in apposita F.A.Q. istituzionale, pubblicata sul sito della Regione Campania, nella sezione dedicata alla Misura 4.1.1, **aggiornata al 22.02.2019**.

In particolare, al punto 8) “*Criteri di selezione*” alla domanda 8.2 del **29.09.2016**: “... *in caso di partecipazione al Bando Misura 4.1.1., può ottenere punteggio se in possesso di una certificazione equivalente emessa da un accreditato Ente Certificatore Biologico?*” la risposta è la seguente “*Indipendentemente dall’Ente certificatore, **per l’attribuzione del punteggio pari a 2 punti, inerente al criterio di selezione n. 1.3 “Azienda aderente a sistemi di produzione certificata biologica”, è necessario che l’azienda risulti iscritta nell’elenco degli operatori***”

biologici italiani”.

Con detto quesito, cioè, è stato chiarito il criterio di interpretazione per l'attribuzione dei 2 punti ovvero **la sola iscrizione nell'albo degli operatori biologici.**

Alcun riferimento al successivo certificato di conformità del prodotto.

2.5.6 – Ed ancora.

La correttezza di tale ricostruzione trova ulteriore conferma in un'attenta lettura dell'effettiva portata delle modalità di attribuzione del punteggio.

Il riferimento va alla dicitura di cui alla seconda colonna della scheda a pag. 67 dei criteri di selezione allegati al bando: *“il richiedente deve indicare espressamente che l'azienda è iscritta nell'elenco degli operatori biologici italiani **e quindi** è in possesso del certificato di conformità”.*

In altri e più chiari termini, il certificato di conformità ivi previsto non è un certificato ulteriore e diverso – ovvero quello relativo ai prodotti – ma è quello comprovante la conformità dell'azienda alle prescrizioni in tema di operatori biologici: *“l'azienda è iscritta ... **e quindi** è ...”.*

Acclarata l'iscrizione all'albo, l'azienda è *“quindi ... in possesso del certificato di conformità”.*

2.5.7 - Muovendo da tale ricostruzione, il ricorrente ha diritto ai suddetti 2 punti avendo allegato alla domanda **il documento giustificativo rilasciato attestante l'adesione certificata al sistema di produzione biologico “e quindi** è in possesso del certificato di conformità”.

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

2.6 – SUI 5 PUNTI DECURTATI DI CUI AL CRITERIO DI SELEZIONE 2

2.6.1 – La Regione Campania ha previsto l'attribuzione di tale punteggio per le *“imprese operanti in **zone montane o con vincoli naturali** o altri vincoli specifici”.*

2.6.2 – L’azienda della società ricorrente ha la propria sede nel Comune di San Cipriano Picentino.

Trattasi di Comune ricompreso, dalla stessa P.A., nell’ambito dell’*“Allegato 1 al PSR della Regione Campania – Classificazione delle aree rurali della Campania per la programmazione 2014 – 2020”*, nella **“Macro-area C: Aree rurali intermedie”**.

Tale macro-area, come ulteriormente chiarito dalla Regione Campania nell’ambito di detto allegato 1, ricomprende le zone che *“includono i comuni rurali di collina e **montagna** a più alta densità di popolazione e sede di uno sviluppo intermedio (urbanizzati di collina e di montagna, significativamente e prevalentemente rurali di collina (nelle regioni centro-settentrionali), relativamente rurali di montagna)”*.

Muovendo da tale presupposto è evidente che l’azienda della ricorrente è ricompresa nell’ambito di un comune *“... operant(e) in zone montane”*.

È pacifica in atti e tra le parti, dunque, la sussistenza dei presupposti per l’attribuzione del punteggio di cui al criterio di selezione 2.

2.6.3 – La fondatezza di tale censura trova conferma nella seguente circostanza.

Il Comune di San Cipriano Picentino fa parte della Comunità Montana *“Monti Picentini”*.

Tale circostanza assume portata dirimente.

Ed invero:

- da un lato, conferma la riconducibilità dell’azienda alle *“imprese operanti in **zone montane**”*;
- dall’altro, dà conto della sussistenza su detta area di **“vincoli naturali”** connessi per le aree montane del tipo.

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

2.7 – SUI 5 PUNTI DECURTATI DI CUI AL CRITERIO DI SELEZIONE 5.2

2.7.1 - Rispetto al mancato riconoscimento dei 5 punti di cui al criterio 5.2, la P.A. ha - di fatto - assunto la mancanza del piano assicurativo.

2.7.2 – In contrario, valga quanto segue.

Ai fini dell'attribuzione di tale punteggio è sufficiente la “**richiesta** di adesione al piano assicurativo agricolo o adesione ai fondi di mutualizzazione di cui al PSRN 2014/2020 sottomisure 17.2/17.3”.

Nulla di più.

Né alcuna ulteriore precisazione è data rinvenire nelle successive circolari. Questo lo stralcio di detto criterio.

5. Caratteristiche tecniche/economiche del progetto (max 31 punti)		
Descrizione	modalità di attribuzione	Punteggio
Favorire la realizzazione di progetti compatibili con le possibilità di spesa delle aziende	L'assegnazione del punteggio è basata sulle caratteristiche economiche dell'azienda al momento della presentazione dell'istanza di aiuto e sull'attenzione posta dal richiedente per assicurare il reddito aziendale.	
	Sostenibilità economica	
	a) La valutazione prende a base il rapporto fra il costo complessivo del progetto e la produzione standard aziendale (calcolata, mediante procedura automatizzata disponibile, con riferimento alle superfici, alla loro destinazione produttiva ed agli allevamenti): costo degli investimenti ritenuti ammissibili /produzione standard aziendale pre-investimento)	
	Inferiore o uguale a 1	12
	Superiore a 1 e inferiore o uguale a 2	10
	Superiore a 2 e inferiore o uguale a 3	6
	Superiore a 3 e inferiore o uguale a 4	5
	Superiore a 4	4
	b) richiesta di adesione al piano assicurativo agricolo ⁹ o adesione ai fondi di mutualizzazione di cui al PSRN 2014/2020 sottomisure 17.2/17.3	5
	c) Investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta ovvero 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)	5
	Valutazione del Business Plan presentato che deve avere un RO maggiore di zero nell'anno di entrata a regime del progetto ¹⁰ .	
	incremento della redditività aziendale, in termini di reddito operativo $\geq 30\%$	9
	incremento della redditività aziendale, in termini di reddito operativo ≥ 20 e $< 30\%$	6
	incremento della redditività aziendale, in termini di reddito operativo ≥ 10 e $< 20\%$	3
	Incremento della redditività aziendale $< 10\%$	0

2.7.3 – Il criterio è univoco.

Ai fini dell'attribuzione dei 5 punti è sufficiente la **richiesta** di adesione al piano assicurativo.

Nella specie, la società ricorrente, in sede di presentazione della domanda, ha allegato la domanda di sostegno al PAI.

Il dato è documentato.

E', dunque, evidente:

- la sussistenza del requisito; **la ricorrente ha richiesto l'adesione al piano assicurativo agricolo;**

- per l'effetto, l'illegittimità della opposta decurtazione.

2.7.4 – Né varrebbe, in contrario, sostenere la presunta mancata sottoscrizione della polizza.

Detta sottoscrizione non è richiesta dal bando.

Tale circostanza da sola vale ad escludere che la mancanza della polizza assicurativa sottoscritta possa dare luogo a motivo legittimo di decurtazione del relativo punteggio.

Muovendo da tali presupposti è evidente il diritto della ricorrente al riconoscimento dei 5 punti di cui alla sezione 5.2.

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

2.8 – SUI 5 PUNTI DECURTATI DI CUI AL CRITERIO DI SELEZIONE 5.3

2.8.1 – La P.A. non ha riconosciuto i 5 punti di cui al criterio 5.3 in quanto, a suo dire, *“non esistono investimenti materiali e immateriali – la sola adesione ad una O.P., cooperativa o rete d'impresa non permette l'assegnazione del punteggio previsto”*.

2.8.2 – Il rilievo opposto è erroneo.

Il riferimento, per quanto di interesse, va al bando.

In particolare, per il criterio 5.3 è stato previsto che ai fini dell'attribuzione del punteggio di 5 punti sono richiesti *“investimenti tesi a favorire strategie di filiera corta **ovvero** 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)**”*.

Nulla di più.

Muovendo dalla lettura di detta previsione, cioè, la Regione ha previsto l'attribuzione di detto punteggio:

- agli investimenti volti a favorire la filiera corta;
- **o, in alternativa**, agli investimenti volti ad adeguare *le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento* **tramite soluzioni organizzative di imprese agricole associate (O.P. ...)**”.

2.8.3 – Nella specie, la ricorrente è socia della O.P. Gianfrutta ZANI.

Tale circostanza è pacifica in atti e tra le parti.

Muovendo da tale presupposto è evidente che le finalità richieste dal bando sono, dunque, traguardate.

L'adesione alla O.P., in uno alla realizzazione di un impianto serricolo ed all'acquisto di un parco macchine, rientra proprio tra gli *“investimenti materiali e immateriali necessari ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole”*.

Detta adesione, infatti, permetterà di ottenere prodotti con elevati standard qualitativi e favorire l'accesso a nuovi mercati proprio in virtù delle scelte di marketing comuni date dalla O.P..

2.8.4 - Sotto altro profilo, si ritiene opportuno rappresentare che detta strategia commerciale è finalizzata **anche** a *favorire le strategie di filiera corta*, **presupposto ulteriore ed autonomo per l'attribuzione di tale punteggio**.

Ed invero, per effetto dell'adesione all'O.P. la ricorrente, oltre *“ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento”* e, quindi, ottenere una più ampia modalità di offerta, ha anche la possibilità di *tagliare* alcuni passaggi / intermediari tra il produttore ed il consumatore.

Dunque, sono rispettate pure le finalità connesse alla filiera corta.

2.8.5 – Sul punto, sia pur in relazione ad una domanda relativa alle reti di impresa, è intervenuta una F.A.Q. istituzionale a chiarire:

“8.22.D. [08.11.2016] Si chiede, relativamente ai criteri di selezione, in particolare, riguardo agli investimenti materiali ed immateriali necessari ad adeguare le modalità di offerta delle produzioni agricole per ampliare i mercati di riferimento tramite soluzioni organizzative di imprese agricole associate, se la previsione di un investimento immateriale quale la creazione di una rete di imprese che abbia come obiettivo quello di promuovere i prodotti aziendali, inserita nel progetto tramite l'acquisizione di tre preventivi rilasciati da altrettanti Notai permetta di ottenere i relativi punteggi previsti dalle misure 4.1.1 e 4.1.2.

8.22.R. Il punteggio è attribuito agli investimenti compresi nel progetto di miglioramento finalizzati ad adeguare le modalità di offerta, ovvero ad avvantaggiarsi di più favorevoli condizioni di mercato, rese possibili dalle partecipazioni all'associazione o alla rete”.

Ciò è quanto è accaduto nella specie.

Muovendo da tali considerazioni è evidente che il requisito richiesto ai fini dell'attribuzione dei punti in esame deve ritenersi pienamente soddisfatto.

Segue l'illegittimità della mancata attribuzione.

B – SULL'ILLEGITTIMITÀ DELLE DISPOSTE PROROGHE

III – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN

RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

3.1 – Con DD.RR.DD. n. 91/2018 e n. 128/2018, la Regione Campania ha illegittimamente operato, 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.

3.2 – 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**.

3.3 – Nella specie, escluse le proroghe concesse con DD.RR.DD. n. 244/2017 e n. 14 del 12.01.2018, 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, le suddette proroghe sono state concesse 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.

3.4 – Al fine di una più agevole intellegibilità degli specifici profili di illegittimità, si ritiene opportuno rappresentare quanto segue per ciascuna di esse.

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

3.4.1 – SULLA PROROGA DISPOSTA CON D.R.D. N. 91 DEL 28.03.2018

Con tale proroga è stato differito il precedente termine ultimo per complessivi ulteriori 65 giorni - dal 29.03.2018 al 03.05.2018.

E ciò in quanto:

- *“nell’ottica delle indicazioni della Presidenza, è opportuno che l’AdG operi per l’accelerazione delle spesa dando direttive organizzative ai Servizi Territoriali Provinciali la cui attività deve essere prevalentemente e fortemente improntata all’istruttoria delle domande di pagamento, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di spesa e di performance, presentate a valere sui bandi già chiusi a favore dei beneficiari”;*
- *“le notevoli innovazioni introdotte nei bandi relativi alla T.I. 4.1.1. ... richiedono per l’utenza, maggiori tempi di acquisizione delle metodologie e di elaborazione dei progetti per la presentazione delle domande di sostegno”;*
- *“la particolare complessità tecnica e amministrativa afferente alla T.I. 4.1.1. ... per l’introduzione di nuovi applicativi tecnici finalizzati all’elaborazione dei*

Progetti”;

- “numerosa richieste di proroga, pervenute da soggetti a diverso titolo interessati ai bandi relativi alle suddette tipologie di intervento ... dettate da motivazioni che meritano attenzione ...”.

Tali motivazioni, però, sono insufficienti a legittimare un’ulteriore proroga. Trattasi, infatti, di circostanze di natura non eccezionale né oggettivamente insuperabili.

Ed invero, mediante la concessione di tale lasso di tempo per l’acquisizione delle metodologie introdotte dal bando e l’elaborazione dei progetti, sono stati, di fatto, penalizzati tutti quei soggetti partecipanti – come la ricorrente – i quali sono riusciti regolarmente a presentare le domande di sostegno entro il 29.03.2018.

E ciò, mediante la dotazione in tempi brevi di tutti i mezzi necessari per la gestione e l’applicazione delle nuove metodologie tecniche.

La corretta presentazione delle domande entro il predetto termine conferma, tra l’altro, il superamento di tutte le difficoltà – se esistenti – connesse al primo bando di attuazione della tipologia 4.1.1..

E ciò, grazie alla stessa intensa attività di divulgazione effettuata proprio dalla struttura regionale.

Sotto altro profilo, la prospettata sovrapposizione della scadenza dei nuovi impegni previsti dal bando con le misure a superficie, la cui scadenza è stata fissata da A.G.E.A. per il 15 maggio di ogni anno e, dunque, già nota alla Regione al momento dell’emissione della prima proroga:

- da un lato, conferma l’insussistenza di ragioni imprevedibili a sostegno dell’adozione di una ulteriore – la terza – proroga;
- dall’altro, conferma la non corretta attività di programmazione da parte della P.A..

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

3.4.2 – SULLA PROROGA DISPOSTA CON D.R.D. N. 128 DELL'11.05.2018

Con detto L'illegittimità della proroga di cui sopra ha effetto caducante anche per tale ulteriore proroga.

***** *****

Muovendo dai presupposti di cui sopra, è evidente l'illegittimità delle adottate proroghe per **difetto assoluto del presupposto** oltre che **di motivazione**.

IV – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

4.1 – Fermo quanto sopra, le adottate proroghe sono illegittime anche sotto un distinto ed autonomo profilo.

Ed invero, con le impugnate proroghe 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, consentendo un ampliamento della forbice delle partecipazioni pur lasciando **invariata la dotazione finanziaria disponibile**.

4.2 – Le impugnate proroghe, oltre che prive di presupposto ed immotivate,

sono, dunque, illegittime 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 la ricorrente hanno reperito i requisiti necessari per l'ammissione, di occupare una posizione utile nella graduatoria e, dunque, di superare il ricorrente la quale era in possesso di tutti i prescritti requisiti già alla prima scadenza.

In assenza di dette proroghe, invece:

- la domanda del ricorrente, essendo stata presentata entro la prima scadenza ovvero quando ancora le risorse erano disponibili, sarebbe stata certamente finanziata,
- le aziende prive dei requisiti a tale primo termine avrebbero dovuto presentare la domanda per un nuovo bando di attuazione.

4.3 - Ma vi è di più.

A causa dell'illegittimo operato della Regione, il ricorrente si è visto superare addirittura da aziende che hanno già beneficiato del finanziamento partecipando al primo bando di attuazione (D.R.D. n. 46 del 12.09.2016) avendo la facoltà di ultimare gli investimenti e di riproporre la domanda di sostegno per il presente bando.

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.).

V – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE

GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI' NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

5.1 – Le proroghe si pongono in contrasto anche con quanto previsto dalla D.G.R. n. 139 del 13.03.2018 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.

E ciò, soprattutto nel rispetto dei principi di risparmio della spesa, di non aggravio del procedimento, di economicità ed efficacia dell’azione amministrativa.

5.2 – 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.

Ed invero, 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 straordinario ai tecnici già incaricati.

5.3 – Segue la manifesta illegittimità delle proroghe anche sotto tale ulteriore ed autonomo profilo.

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

VI - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O AGLI ANIMALI” NONCHE’ IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO – DI ISTRUTTORIA – DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA’ MANIFESTA – SVIAMENTO – ARBITRARIETA’) - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

6.1 – 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.

Senonchè, dette modiche sono del tutto illegittime.

E ciò ove si considerino, da un lato, la natura giuridica delle circolari, dall’altro, il *modus procedendi* adottato dalla Regione.

6.2 – Con riferimento a ciascuno di detti profili valga quanto segue.

6.2.1 - Prima di tutto, è la stessa natura giuridica della circolare ad escludere una qualsivoglia capacità modificativa della *lex specilias*.

Le circolari amministrative costituiscono, infatti, soltanto atti meramente interni ad un pubblico ufficio, sostanziandosi, di fatto, in direttive comportamentali incapaci di creare e/o modificare diritti né di limitarli.

E ciò, ancor più ove si consideri che le impugnate circolari sono espressamente indicate come esplicative: hanno, cioè, l’esclusivo ed unico compito di regolare l’attività istruttoria dei tecnici ovvero permettere una più agevole applicazione delle norme del bando ma, in ogni caso,

nell'ambito della cornice normativa e procedurale già ivi prefissata.

6.2.2. – 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 (si cfr. T.A.R. Veneto, sez. I – sent. n. 940 del 12.10.2018; Consiglio di Stato, sez. V -sent. n. 4916/2016; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III – sent. n. 528/2006).

Nella specie, nulla di tutto questo.

Con la conseguenza che, proprio a causa degli ulteriori irregolari spazi di partecipazione *aperti* con le modifiche apportate da dette circolari, il ricorrente è stata superata in graduatoria da altre aziende con un punteggio superiore che altrimenti sarebbero state certamente non ammesse.

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.

VII – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 15 DEL D.R.D. N. 52 DEL 09.08.2017 RECANTE IL BANDO DI ATTUAZIONE DELLA TIPOLOGIA DI INTERVENTO 4.1.1. DEL P.S.R. CAMPANIA 2014/2020 IN RELAZIONE AL D.R.D. N. 38 DEL 28.07.2016 RECANTE “DISPOSIZIONI ATTUATIVE GENERALI MISURE NON CONNESSE ALLA SUPERFICIE E/O

AGLI ANIMALI' NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 1, 2 BIS E 3 DELLA L. N. 241/1990 E 97 COST.) - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DEL PRESUPPOSTO - DI ISTRUTTORIA - DI MOTIVAZIONE - ERRONEITA' MANIFESTA - SVIAMENTO - ARBITRARIETA') - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO

7.1 – Ma non solo.

Ad ulteriore conferma della illegittima portata innovativa delle circolari impugnate, è il caso di richiamare, in particolare, la circolare prot. n. 289436 del 09.05.2019 con la quale, tra l'altro:

- è stata permessa l'acquisizione di ulteriori documenti digitali oltre quelli specificamente indicati e già allegati alla domanda di sostegno;
- è stata sancita l'equipollenza tra allegati recanti la "firma autografa" e quelli firmati digitalmente.

Tali disposizioni hanno ulteriormente inciso sul diritto del ricorrente a conseguire i richiesti benefici, oltre a costituire una palese violazione dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

7.2 – In particolare, per quanto concerne il primo profilo, è evidente 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 proprio 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 ...”* (si cfr. T.A.R. Lazio - Roma, sez. III – sent. n. 2898 del 05.03.2019; Consiglio di Stato, sez. III – sent. n. 6752 del 28.11.2018; id. sez. V – sent. n. 6005 del 22.10.2018).

7.3 – 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 28.03.2018), 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*).

Segue la manifesta illegittimità della circolare (prot. n. 289436/2019) per

evidente violazione del bando.

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

VIII - SULLA PROVA DI RESISTENZA OVVERO SULL'EFFETTIVA AMMISSIONE DEL RICORRENTE AL FINANZIAMENTO

8.1 – Per effetto della corretta valutazione della domanda ovvero del riconoscimento dei punteggi – a torto – non attribuiti, la domanda della ricorrente sarebbe non solo ammissibile, ma finanziabile.

Il punteggio cui ha diritto la ricorrente è pari a **73 punti**.

Ai fini della certa finanziabilità il punteggio soglia è 64.

Nella graduatoria da ultimo adottata la domanda della ricorrente risulta, invece, inserita tra le domande ammissibili ma non finanziabili con punteggio pari a **55 punti**.

Una corretta valutazione avrebbe certamente permesso alla P.A. di riconoscere *in toto* il punteggio complessivo, in tal modo permettendo alla ricorrente di collocarsi utilmente in graduatoria e, dunque, veder il proprio progetto direttamente finanziato.

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

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Il danno è grave ed irreparabile.

Per effetto dei provvedimenti impugnati ovvero in assenza di una corretta valutazione della domanda della ricorrente ovvero del riconoscimento dei punteggi effettivamente spettanti, viene inibito alla ricorrente di accedere ai benefici richiesti.

L'immediata lesività dei provvedimenti impugnati è pacifica.

In tali condizioni si rende quanto mai necessaria l'adozione di un'idonea misura che disponga il riesame dell'istanza sulla base dei motivi di ricorso e dei documenti allegati ovvero che ammetta con

riserva la domanda della ricorrente alle successive fasi della procedura.

P.Q.M.

Accogliersi il ricorso, 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, 19.10.2020.

Avv. Marcello FORTUNATO