TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DELLA CALABRIA

Sezione di Catanzaro

Ricorso ex art. 40 D.Lgs n. 104/2010

Per la signora **Golluscio Sonia** (CF n. GLL SNO 77S64 H579Z) nata a Rossano il 24 novembre 1977 e residente in Cropalati alla Via della Sila snc in qualità di legale rappresentante della ditta “**Società Agricola Tenute San Filippo**” con sede in Cropalati alla Via della Sila snc (P. Iva 03288190782), rappresentato e difeso come da procura in calce al presente atto dall’**avv. Giacomo Anelli** (CF n. NLL GCM 62E14 E991Y) ed elettivamente domiciliato in Catanzaro nello studio dell’avv. Francesco Grande alla Via Pugliese n. 30 (si chiede di voler ricevere tutte le comunicazioni relative al presente procedimento al n. di fax +39.0984.36108 o a mezzo posta certificata giacomoanelli@pec.giuffre.it)

ricorrente

contro

la **Regione Calabria**, in persona del Presidente della Giunta Regionale, legale rappresentante p.t., con sede in Catanzaro alla località Germaneto - Cittadella Regionale (CF n. 02205340793)

resistente

nonché contro

Rugnetta Rosalba (CF n. RGNRLB80L46G288G) residente in San Procopio (RC) al Rione De Cicco n. 15, indirizzo pec rosalba.rugnetta@pec.agritel.it

e

Leandro Massimo (CF n. LNDMSM70M13L063Y) residente in Laureana di Borrello alla Via Conia n. 50, indirizzo pec leandromassimo@pec.it

controinteressati

avverso

il **Decreto Dirigenziale n. 15612 del 19/12/2018**, emesso dal Dipartimento Agricoltura e Risorse Agroalimentari (ARA), Settore 8 - PSR 14/20 Competitività, Assunto il 18 dicembre 2018 al NRD 1494 ed avente ad oggetto il PSR Calabria 2014/2020, Misura 4 sub Misura 4.1 “Investimenti nelle aziende agricole che migliorano le prestazioni e la sostenibilità globale delle stesse aziende” Interventi 4.1.1 - 4.1.3 - 4.1.4 Bando “Pacchetto Aggregato” - Approvazione Graduatoria definitiva “Finale” - Annualità 2016. Incremento dotazione finanziaria.

nonché

i **verbali di valutazione istruttoria delle istanze di riesame** afferenti l’avviso pubblico di cui al DDG 7515 del 29 giugno 2016 trasmessi dalla Commissione del riesame in data 3 dicembre 2018, protocollo SIAR n. 409038, unitamente ai rispettivi allegati: “Allegato A” elenco delle domande ammesse e “Allegato B” elenco delle domande escluse, e con essi il **Verbale del 2 luglio 2018 della Commissione**

nonché ancora

tutti gli atti precedenti e presupposti all’atto amministrativo impugnato ed in particolare:

- il **DDG n. 9836 del 7 settembre 2017** avente medesimo oggetto del DDG 15612 del 19 dicembre 2018 salvo che per l’inciso contenuto in quest’ultimo di “Finale” che segue la menzione di “Approvazione Graduatoria Definitiva”;

- il **DDG 10351 del 22 settembre 2017** di proroga del termine di 15 giorni dalla pubblicazione sul sito dell'ADG della graduatoria per presentare istanza di riesame;
- il **DDG 10609 del 28 settembre 2017** di ulteriore proroga del termine di presentazione istanze di riesame;
- la **nota SIAR n. 328335 del 20 ottobre 2017** con la quale è stata nominata la Commissione per l'istruttoria delle istanze di riesame presentate sul bando "pacchetto aggregato", annualità 2016

per l'annullamento ex art. 29 previa sospensiva ex art. 55 Cod. Amm.

dell'efficacia

dei provvedimenti impugnati per violazione di legge ed eccesso di potere.

FATTO

Con domanda n. 54250179543 (*doc. I*), presentata il 1 febbraio 2017 a valere sul PSR Calabria 2014/2020, misura 4, pacchetto integrato Annualità 2016, il ricorrente chiedeva di accedere al contributo regionale previsto dal PSR Calabria prevedendo l'effettuazione, nella propria azienda agricola, di "investimenti in immobilizzazioni materiali" rientranti nelle specifiche di cui alla Misura 4 del citato PSR e delle sottomisure 4.1.1 e 4.1.4.

Il Bando di partecipazione *rectius* l'Avviso pubblico veniva pubblicato sul BURC e sul sito istituzionale dell'ADG in data 29 giugno 2016 con DDG n. 7515. Successivamente e con vari provvedimenti, i termini ultimi di presentazione delle domande venivano prorogati fino alla sua fissazione ultima del 13 febbraio 2017 (DDG 1184 dell'8/2/2017).

Con DDG n. 9836 del 7/9/2017 (ivi impugnato), veniva pubblicata la graduatoria delle domande ammissibili e contenute nell'Allegato A, e di quelle

escluse contenute nell'Allegato B. Tuttavia non tutte le domande ammesse venivano finanziate, ma solo le prime 242 dell'Allegato A.

Successivamente, con DDG n. 12732 del 17/11/2017, la quota di riserva accantonata in favore di eventuali istanza di riesame, pari al 10% della dotazione finanziaria assegnata per l'Annualità 2016 con il DDG 7515 del 29 giugno 2016, veniva incrementata di altri 20 milioni di euro.

Nelle more venivano presentate, da parte di molti partecipanti, le istanze di riesame il cui termine di presentazione, 15 giorni dalla pubblicazione della graduatoria di cui al citato DDG 9836 sul sito dell'ADG www.calabriapsr.it, veniva poi prorogato ad opera dei DDG 10351 del 22 settembre 2017 e 10609 del 28 settembre 2017 (ivi impugnati).

Nel frattempo, i progetti collocati in posizione utile della graduatoria e pertanto finanziati sulla base della dotazione finanziaria, e cioè i primi 242, ricevevano regolare decreto di finanziamento.

Si rileva già in questa sede l'anomalia procedurale seguita dalla Regione. Come si potevano finanziare i primi progetti approvati, laddove l'iter procedimentale di cui al bando del DDG 7515 del 2016, non si era ancora esaurito?

Tuttavia, il ricorrente, come previsto, proponeva in data 7 ottobre 2017 e sulla scorta delle risultanze e delle motivazioni contenute nell'Allegato B (domande escluse) al DDG 9836, ricorso per il riesame della pratica (*doc. 2*), nel quale si evidenziava come le carenze che avevano determinato l'esclusione, erano del tutto inesistenti.

Pertanto veniva nominata la Commissione per l'istruttoria delle pratiche di riesame con SIAR n. 328335 del 20 ottobre 2017 e il 3 dicembre 2018,

all'esito delle istruttorie con SIAR 409038, il Presidente della Commissione trasmetteva al Dipartimento i relativi verbali di valutazione unitamente all'elenco delle domande ammesse ed escluse (Allegati A e B).

Con il DDg 15612 del 19/12/2018, ivi impugnato, si approvava la cd. Graduatoria Definitiva Finale che vedeva il ricorrente, ancora, escluso.

In data 20 gennaio 2019, il ricorrente, preso atto della sua esclusione, richiedeva l'accesso agli atti (*doc. 3*) per prendere visione sia del Verbale istruttorio della Commissione, che degli atti ad esso presupposti.

Il Responsabile del procedimento, consentito l'accesso agli atti, rilasciava in data 11 febbraio 2019 copia del Verbale di Riesame della Commissione nel quale, superati i rilievi in merito :

- all'assenza di documentazione relativa alla presentazione dei bilanci e/o dichiarazioni fiscali;
- all'assenza di estratti cartografici,

rigettava il ricorso in riesame per “*titoli di possesso non conformi*”.

DIRITTO

1. Gli atti impugnati e quindi l'intero procedimento amministrativo che li sorregge, sono viziati da eccesso di potere e violazione di legge.

Vari i profili di illegittimità degli atti impugnati.

Per meglio comprendere tuttavia i motivi di doglianza, in una situazione nella quale gli atti, afferenti al medesimo procedimento, si sono succeduti determinando una apparenza di singole fattispecie tra di loro singolarmente impugnabili, occorre prendere le mosse dalla nozione di *procedimento amministrativo* e di *atto endoprocedimentale*.

Tuttavia, preliminarmente alla trattazione dell'atto endoprocedimentale, appare doveroso un richiamo alla nozione di procedimento amministrativo, disciplinato in linea generale dalla Legge 241/90 e del quale l'atto endoprocedimentale costituisce uno dei passaggi.

Per procedimento amministrativo possiamo intendere un insieme di una pluralità di atti che, nonostante la loro eterogeneità e la loro autonomia, sono preordinati allo stesso fine: la produzione degli effetti giuridici propri di una determinata fattispecie.

L'emanazione del provvedimento finale è quindi preceduta da un insieme di atti, fatti e attività, tutti tra di loro connessi in quanto concorrono all'emanazione del provvedimento stesso. Tali atti, fatti e attività, caratterizzati dallo scopo comune e unitario testé richiamato, confluiscono, per l'appunto, nel procedimento amministrativo, come noto scomponibile in tre fasi: iniziativa, istruttoria e decisoria; a queste si aggiunge una fase eventuale: l'integrazione dell'efficacia.

Tra i due estremi del procedimento (l'iniziativa, da un lato, e l'integrazione dell'efficacia, ove prevista, o l'emanazione del provvedimento finale, dall'altro) trovano posto i c.d. atti endoprocedimentali che, pur normalmente indifferenti per l'ordinamento generale, sono, tuttavia, destinati a produrre effetti rilevanti nell'ambito del procedimento stesso: in particolare, questi atti non soltanto generano l'impulso alla progressione del procedimento, ma contribuiscono altresì a condizionare in vario modo la scelta discrezionale finale (basti pensare ai pareri, alle osservazioni e alle memorie presentate dai privati, alle valutazioni tecniche), ovvero la produzione dell'effetto sul piano dell'ordinamento generale.

Per le suesposte ragioni, secondo giurisprudenza e dottrina unanimi, è palese che gli atti endoprocedimentali facciano parte del procedimento amministrativo.

Alla luce di tale precisazione dobbiamo quindi ritenere i vari atti che sono confluiti poi nell'emanazione del DDG 15612 del 19/12/2018, come atti endoprocedimentali. Al contrario, in più parti dei provvedimenti impugnati ed anche in quello terminale, si è finito per considerare i vari decreti dirigenziali ed in particolare il 9836 del 2017 con gli uniti Allegati A e B, come espressione di una volontà amministrativa che, nel caso di specie, si era esaurita e compiuta limitatamente a quelle aziende (n. 242) che “... *già ammesse e quelle favorevolmente valutate a seguito di riesame, nonché quelle definitivamente escluse ...*” (le altre).

Tanto che il DDG 15612, in un RITENUTO, afferma espressamente che “... *comunque, che tale ripubblicazione non produrrà effetti modificativi per quelle posizioni già inserite nella graduatoria di cui al DDG n. 9836 del 7 settembre 2017 ...*”.

In sostanza ritiene il Dirigente che le pratiche ammesse nella prima graduatoria, quella del DDG 9836, siano ormai intangibili. Irrimediabilmente ammesse.

Il che sa tanto davvero di una prognosi “con la palla di vetro”. Cioè il Dirigente, ritiene, ancora prima dell'approvazione della graduatoria cd. “Finale”, che nessuna pratica, oggetto di riesame, finirà per intaccare neppure l'ultima delle pratiche inserite nella prima graduatoria. E ciò risulta espressamente dal DDG 10609 laddove esprime sub DATO ATTO CHE “*all'esito del riesame, sarà approvata la graduatoria definitiva “finale”*”

comprendente, le istanze già ammesse e quelle favorevolmente valutate a seguito di riesame, nonché quelle definitivamente escluse”.

Inoltre tale previsione, collide anche con quanto nello stesso DDG 9836, laddove sub CONSIDERATO CHE si afferma che *“la pubblicazione del presente decreto di approvazione nel BURC e sul sito istituzionale dell’ADG funge da comunicazione di conclusione del procedimento ai sensi dell’art. 8, comma 3 della Legge 241/90.”*

Pertanto la *“ripubblicazione”* *rectius* *“riapertura”* delle graduatorie (termine questo improprio perché non si tratta di riapertura per tutti, ma solo per gli esclusi, mentre per quelli già ammessi, la graduatoria è chiusa ed il diritto al finanziamento acquisito, oltre ogni ragionevole dubbio), contrasta anche con quanto sancito nel DDG 9836 la cui pubblicazione rappresenta, appunto, la **conclusione del procedimento**.

Tale pasticcio amministrativo, quindi, da un lato mostra come tutti i provvedimenti dirigenziali citati siano parti di un medesimo procedimento amministrativo (oltre ogni affermazione contraria contenuta nei medesimi provvedimenti) iniziato con il DDG 7515 e conclusosi con il DDG 15612. E che pertanto i diritti acquisiti dai primi ammessi (i 242), sono diritti acquisiti in contrasto con le norme sul procedimento amministrativo contenute nella legge 241/90 e ss.

Violazione di legge pertanto è il primo dei vizi che inficiano i vari provvedimenti impugnati. Se il procedimento amministrativo (che deve essere concluso *“mediante l’adozione di un provvedimento espresso”*, art. 2 legge 241/90) si è concluso con le graduatorie approvate con il DDG 9836, non si

comprende come poi si sia riaperto e riconcluso con una graduatoria definitiva “finale” approvata con il DDG 15612.

Cioè a fronte di un atto di inizio del procedimento, previsto dal DDG 7515 e dalle domande di partecipazione al finanziamento, non si comprende come possa e sulla base di quale norma il procedimento essere concluso con due diversi e distinti atti e cioè il DDG 9836 ed il DDG 15612. Dove però l'ultimo (il DDG 15612) è composto di una parte intangibile derivante da una parte del primo (il DDG 9836).

E' così macroscopica la violazione di legge sul punto, che attira anche altro vizio e cioè l'**eccesso di potere**.

Anzi è tanto più grave l'eccesso di potere emergente dai fatti, laddove si ponga mente al fatto che l'intangibilità dei 242 progetti iniziali stride logicamente con la possibilità di riesame e di impugnativa agli altri ammessi e non in posizione utile per il finanziamento. E non solo. Anche con quelli che, non ammessi, si ritrovano in tale posizione per un abuso del potere che ha condotto all'illegittima esclusione. Com'è il caso di specie.

Com'è possibile che l'ultimo collocato in graduatoria A del DDG 9836, con punteggio 36, tale rimanesse (e finanziato) anche dopo i riesami? E nei limiti della dotazione finanziaria ammessa?

Una tale sicurezza, ripetesi *ex ante*, poteva derivare solo dalla consapevolezza di dover escludere a priori anche delle domande ammissibili e con un punteggio maggiore. Com'è appunto il caso dell'odierno ricorrente, la cui domanda ha **un punteggio di 52**.

Inoltre, i vizi evidenziati, sulla questione trattata, sembra pure che si intersechino.

Le “anomale confluente”, tra violazione di legge ed eccesso di potere, vengono poi confermate anche alla luce della lettura delle disposizioni procedurali agli articoli 2, 3 e 4 ove non sono previste modalità di formazione progressiva della graduatoria né la duplicità di graduatoria definitiva e graduatoria definitiva finale.

Pertanto è da ritenere che tale “formazione progressiva” sia solo frutto dell’inventiva e, a pensar male, della predeterminazione dei risultati.

2. L’esclusione del ricorrente dagli ammessi (Allegato A) di cui al DDG 15612 è illegittima per violazione di legge ed eccesso di potere.

Dalla lettura del Verbale di riesame del 2/7/2018 e quindi dalla medesima graduatoria Allegato B al DDG 15612, si evince un solo motivo di esclusione: titoli di possesso non conformi.

In relazione alla contestata *non conformità dei titoli di possesso*, intanto non si comprende cosa intenda dire la Commissione con “*non conformità*”. E’ questa, menzione estranea alle regole procedurali.

In fase di riesame si era così argomentata la lacuna contestata:

“alla domanda risultano correttamente allegati tutti i titoli di disponibilità, compresi quelli in itinere che non raggiungono i 12 anni di durata, ...”.

Anche in tal caso deve soccorrere la previsione contenuta nelle Disposizioni attuative ove all’art. 14.1 al n. 7), testualmente si richiede:

“Titoli di disponibilità, debitamente registrati, sia dei terreni aziendali, da cui si evinca la disponibilità dei fondi per 12 (dodici) anni dalla data di presentazione della domanda, sia delle strutture. I titoli di disponibilità relativi all’affitto dovranno risultare registrati alla data della presentazione della domanda.”.

Nel Verbale di Riesame poi, la Commissione così affrontava la problematica:

“Il ricorso non è accolto per i seguenti motivi:

per quanto eccetto al punto 3) circa la durata dei contratti e/o titoli di possesso la prima commissione aveva evidenziato la durata degli stessi inferiore al periodo richiesto. In effetti il contratto allegato alla domanda di sostegno recita testualmente all’art. 2 dello stesso:

La durata del contratto è di anni 5 (cinque), con decorrenza dalla data odierna ed andrà a scadere il 31/12/19, automaticamente, senza obbligo di disdetta, fatta salva la facoltà degli affittuari di raccogliere l’eventuale frutto pendente a quella data.

si precisa inoltre che nel contratto non è prevista alcuna clausola di tacito rinnovo, inoltre la consultazione del sian e delle schede di validazione del fascicolo conferma che alla data odierna la situazione non è mutata.”.

Nel riportare poi il contenuto delle disposizioni attuative, che sopra si sono riportate, precisa che *“successivamente il periodo è stato rideterminato in 7 (sette) anni ... con DDG n. 335 del 20/01/2017.”.*

Orbene l’intera trattazione del problema “durata del contratto di locazione” appare frutto di mancata conoscenza delle norme di legge che presiedono alla disciplina dei contratti di affitto di fondi rustici.

Appare superfluo, in virtù del principio *iura novit curia*, ripercorrere le alterne vicende che hanno portato ad una sistemazione definitiva della materia dei contratti agrari con la legge 203/1982.

Esulando quindi dalla problematica ed andando al caso concreto, non si può che osservare come il contratto (**doc. 4**) oggetto della *vexata quaestio*,

stipulato in data 10 ottobre 2014 non possa scadere, in virtù della norma di cui all'art.1 della citata legge, prima del 30 settembre 2029.

Quindi, considerato che le disposizioni attuative prescrivono, come riconosciuto dalla stessa Commissione in sede di riesame, una disponibilità dei fondi per 7 anni dalla data di presentazione della domanda, considerata la data di presentazione in quella del 1 febbraio 2017, i sette anni determinano che la disponibilità del terreno deve essere almeno fino al 1 febbraio 2024.

Pertanto, dovendo considerarsi il contratto di affitto a scadenza il 30 settembre 2029, il requisito della durata del contratto e pertanto della disponibilità del terreno, è **ampiamente rispettato**.

Tuttavia, alla Commissione, è mancata la più approfondita conoscenza della normativa di settore (fatto in sé grave dal momento che parliamo di funzionari del Dipartimento Agricoltura, ma attesi i numerosi precedenti non ci si stupisce) ed in particolare dell'art. 58 della citata legge 203 che stabilisce l'inderogabilità delle norme della stessa legge e che "*Le convenzioni in contrasto con esse sono nulle di pieno diritto e la loro nullità può essere rilevata anche d'ufficio, salvo il disposto degli articoli 45 e 51.*" Fattispecie queste ultime affatto applicabili al caso di specie.

Non vi è dubbio quindi che si applichi, giusto per completare il quadro normativo (ma non a codesto on.le Tribunale, ma a chi, di parte avversa, leggendo si spera faccia leggere a chi poi "dovrebbe" applicare) l'art. 1339 c.c. in base al quale vi è l'*integrazione* ovvero la sostituzione automatica delle clausole contrattuali mancanti o difformi alle norme di legge imperative le quali integrano ovvero si sostituiscono, quindi, automaticamente alle clausole contrattuali apposte dalle parti.

Pertanto non si comprende il motivo di “*non conformità*”, evidenziando anche tale motivo di esclusione una palese violazione di legge ed eccesso di potere.

Sulla sospensiva

Chiaro ed evidente il presupposto del *fumus boni iuris*, occorre spendere qualche parola sul *periculum in mora* e sui danni derivanti dall’attuazione del provvedimento di esclusione nelle more della definizione del giudizio.

Si tratta, quella del ricorrente, di una piccola ed ancora fragile azienda agricola che si trova su un mercato, come quello calabrese, già fortemente compromesso dai bassi costi dei prodotti agricoli ed altamente concorrenziale per la presenza di numerose grandi aziende nello stesso settore merceologico del ricorrente.

Il ritardo nell’esecuzione degli investimenti, dovuto quindi all’attesa degli esiti del procedimento, finirebbe per aggravare la posizione di debolezza sul mercato.

Non solo. Laddove la graduatoria non venga sospesa tutta, si incorrerebbe nella anomala situazione per la quale, una o più aziende richiedenti e ricorrenti, si troverebbero, in caso di accoglimento, a soppiantare in graduatoria aziende che, nelle more, hanno già iniziato il programma degli investimenti. In tal caso e per effetto dell’esclusione successiva, si troverebbero ad aver sostenuto spese senza la necessaria copertura finanziaria, avendo confidato nella partecipazione al programma di investimento dell’aiuto comunitario.

E' quindi al fine di evitare ulteriori danni, maggiori di quelli che la Regione Calabria giornalmente produce al fragile sistema agricolo calabrese, che si rende necessaria in sede di sospensiva, l'accoglimento della domanda.

Premesso quanto sopra, si

chiede

che codesto On.le Tribunale Amministrativo Regionale voglia, previa sospensiva,

accogliere

il presente ricorso e per l'effetto disporre

l'annullamento

per quanto di ragione, del provvedimento decreto dirigenziale n. 15612 del 19.12.2018, nonché dei provvedimenti tutti presupposti ad esso come sopra indicati ed elencati, di approvazione della graduatoria definitiva "finale" delle domande di sostegno afferenti l'avviso pubblico - D.D.G. n. 7515 del 29.06.2016 -, nella parte in cui sono approvati l'elenco delle "domande ammesse" (Allegato A), e l'elenco delle "domande escluse" (Allegato B), ordinando all'Organo Amministrativo una riapertura dell'istruttoria e di provvedere – previa valutazione della domanda del ricorrente – ad una rielaborazione degli elenchi delle domande ammesse e delle domande escluse. Con vittoria di spese ed onorari del giudizio, da distrarre in favore del difensore.

In via istruttoria si chiede l'acquisizione della documentazione che si allega al presente ricorso:

- Provvedimento impugnato Decreto Dirigenziale n. 15612 del 19 dicembre 2018;

- Provvedimento impugnato DDG n. 9836 del 7 settembre 2017;
- Provvedimento impugnato DDG 10351 del 22 settembre 2017;
- Provvedimento impugnato DDG 10609 del 28 settembre 2017;
- Provvedimento impugnato Verbale di Riesame del 2/07/2018.

1. Domanda di aiuto n. 54250179543;

2. Ricorso in riesame della pratica del 6/10/2017 con relative ricevute pec;

3. Istanza di accesso agli atti del 18/01/2019 con relative ricevute pec;

4. Contratto di affitto agrario del 15 ottobre 2014, file 20170131_76299972_171_424640 allegato alla domanda.

Si dichiara che il valore del presente procedimento è pari ad € 215.225,95.

Salvis iuribus.

Cosenza lì 14 febbraio 2019

Avv. Giacomo Anelli