

Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria

Sezione di Catanzaro

Ricorso

Per la **SOCIETA' AGRICOLA MARIA SERAFINA ALVARO di Riace** (P.IVA/C.F. 02963660804), corrente in Reggio Calabria, Corso Vittorio Emanuele III, n.59, in persona dell'Amministratore e legale rappresentante pro-tempore, dott. ing. Davide Antonio Giuseppe Pitarresi (c.f.: PTR DDN 82H08 H224D), nato a Reggio Calabria l'08.06.1982 e residente in Riace (RC), Contrada Pipedo snc, rappresentato e difeso, in forza di procura in calce al presente ricorso, rilasciata su foglio separato, dall'avv. Antonio M. Gangemi (c.f.: GNG NTN 58B03 H224E – pec: antoniamaria.gangemi@pecstudio.it) del Foro di Reggio Calabria, presso lo studio del quale elettivamente domicilia, sito in Reggio Calabria, Via G. De Nava, n.40/B

contro

- **Regione Calabria**, in persona del legale rappresentante, Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in Catanzaro, Cittadella Regionale, Località Germaneto;
- **Dirigente del Settore 8 del Dipartimento Agricoltura e Risorse Agroalimentari, PSR 2014/2020 COMPETITIVITA', della Regione Calabria**, per la carica domiciliato in Catanzaro, Cittadella Regionale, Località Germaneto

nonché nei confronti di

- **Società Agricola Ursino**, in persona del legale rappresentante pro-tempore
- **Marchese Girolamo**

per l'annullamento e/o la rettifica

- del Decreto n.11860 dell'01.10.2019 (all.1), pubblicato sul BURC in data 03.10.2019, con il quale il Dirigente del Settore 8 - PSR 2014/2020 COMPETITIVITA' – del Dipartimento Agricoltura e Risorse

Agroalimentari della Regione Calabria, rettificato il precedente D.D.S. n.9189 del 10.07.2019, ha approvato la “nuova graduatoria definitiva” delle domanda di sostegno afferenti l’avviso pubblico di cui al D.D.G. n.13066 del 24 novembre 2017, costituita dall’Allegato “A” – Elenco delle domande ammissibili - e dall’Allegato “B” – elenco delle domande escluse (non ricevibili/ammissibili);

- del Decreto n.9189 del 10.07.2019 (all.2);
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

* * * * *

Si premette in fatto:

Con Decreto n.11036 del 24 novembre 2017 (all.3) il Dirigente Generale del Dipartimento n.8 “Agricoltura e Risorse Agroalimentari” della Regione Calabria ha approvato l’Avviso Pubblico per la presentazione delle domande di adesione agli Interventi relativi all’annualità 2017 per la Misura 6 del PSR Calabria 2014/2020 – Sottomisura 6.2 – intervento 6.2.1 “Aiuto all’avviamento per nuove attività non agricole nelle aree rurali”, nonché le Disposizioni attuative, i relativi documenti a corredo e le Disposizioni procedurali.

Con D.D.G. n. 120 del 12.01.2018 (all.4) è stata poi disposta l’integrazione e la rettifica degli atti allegati al DDG n. 13066 del 24.11.2017 ed in specie dell’Avviso pubblico, delle disposizioni attuative (all.5) e delle disposizioni procedurali (all.6).

Con le richiamate disposizioni attuative, sotto la voce “Requisiti del progetto”, viene precisato che il piano aziendale del richiedente deve essere caratterizzato:

- da un significativo contenuto tecnologico e innovativo, e/o
- mirato allo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell’economia digitale, e/o
- finalizzato alla valorizzazione economica dei risultati del sistema della ricerca pubblica e privata, e/o

- mirato allo sviluppo di servizi alla persona:

requisiti, come si vedrà, tutti presenti e qualificanti il piano aziendale e lo stesso progetto proposto dalla ricorrente.

Le disposizioni in parola elencano inoltre gli specifici settori in cui l'attività di produzione di beni e servizi merita sostegno, tra i quali si ricordano:

- ambiente e green economy: attività produttive basate sull'utilizzo dei prodotti forestali, attività di riuso, riduzione degli sprechi e dei consumi energetici e per il riciclo dei materiali e dei prodotti non agricoli;
- soluzioni innovative per la riduzione degli impatti dei cambiamenti climatici sul territorio: attività produttive finalizzate alla produzione di beni e servizi in grado di ridurre gli impatti dei cambiamenti climatici (uso dell'acqua, emissioni nell'aria, servizi di monitoraggio del territorio, servizi progettazione climatico-sostenibile);

Per contro, le richiamate disposizioni specificavano le attività escluse dall'intervento, tra le quali, per quanto di interesse, quelle inerenti al settore della produzione primaria dei prodotti agricoli di cui all'allegato I del TFUE.

Con domanda n.84250041583 (all.7) corredata dal previsto Piano di sviluppo aziendale (all.8), l'odierna ricorrente, società agricola semplice costituita ai sensi dell'art.2135 c.c. tra i sigg.ri PITARRESI Francesco Paolo e PITARRESI Davide Antonio, ha partecipato alla predetta procedura per essere ammesso al contributo relativo alla Misura 6, Sottomisura 6.2 – Intervento 6.2.1 “Aiuto all'avviamento per nuove attività non agricole nelle aree rurali”.

In particolare, l'odierna ricorrente ha richiesto il “sostegno” per la realizzazione di una nuova impresa start-up innovativa nel settore del monitoraggio ad alta precisione del territorio, mediante l'utilizzo di un drone a pilotaggio remoto, dotato di fotocamera ad altissima risoluzione e di un applicativo progettato per il controllo e la pianificazione di voli

automatici con scatti di fotogrammi ai waypoint preimpostati, così da garantire fra l'altro la precisione richiesta per la mappatura topografica.

Con D.D.G. n.13314 del 16.11.2018 (all.9) è stata pubblicata la graduatoria provvisoria delle domande ritenute ammissibili, risultate in numero di 93 (allegato "A"), nonché l'elenco delle domande "Escluse", risultate in numero di 136 (allegato "B"), tra le quali la domanda della ricorrente, non ammessa perché: "L'utilizzo di APR (Aeromobile a Pilotaggio remoto detti Droni) in particolare nel campo agricolo rientra tra le attività escluse dall'art.7 del bando, infatti è inerente al settore della produzione primaria dei prodotti agricoli di cui all'allegato 1 del TFUE".

In data 15.12.2018, l'odierna ricorrente ha avanzato rituale ed articolata istanza di riesame (all.10) del richiamato provvedimento di esclusione, ai sensi dell'art.4 delle Disposizioni procedurali.

Con verbale di riesame del 17 maggio 2019 (all.11), la Commissione, valutate poi le deduzioni formulate dalla ricorrente con l'istanza di riesame del 15 dicembre 2018, confermava la non ammissibilità della domanda perché: "Dalla documentazione presentata non si rilevano ulteriori elementi rispetto alla prima valutazione e pertanto si confermano le motivazioni di esclusione riportate in All b", nonostante la puntualità della predetta istanza, alla quale si rinvia, con cui si è fornita un'analitica, ampia e dettagliata illustrazione delle molteplici applicazioni dell'APR, tutte ad altissimo contenuto tecnologico e destinate ai più variegati campi di intervento extra-agricoli.

Con il D.D.S. n.9189 del 30.07.2019 è stata invece approvata la graduatoria definitiva delle domande di sostegno afferenti l'avviso pubblico in questione, costituita dall'Allegato "A" – Elenco delle domande ammissibili e dall'allegato "B" - Elenco delle domande escluse (non ricevibili/ammissibili), tra le quali proprio la domanda avanzata dalla ricorrente, riportata al n.112 con la: "L'attività proposta riguarda la fornitura di servizi o prodotti di cui all'Allegato I TFUE".

Da ultimo, con Decreto n.11860 dell'01.10.2019, pubblicato sul BURC in data 03.10.2019, il Dirigente del Settore 8 - PSR 2014/2020 COMPETITIVITA' - del Dipartimento Agricoltura e Risorse Agroalimentari della Regione Calabria, rettificato il precedente Decreto n.9189 del 10.07.2019, ha approvato una "nuova graduatoria definitiva", costituita da un nuovo Allegato "A" – Elenco delle domande ammissibili - e da un nuovo Allegato "B" – elenco delle domande escluse (non ricevibili/ammissibili), tra le quali proprio la domanda dell'odierna ricorrente, adesso riportata al n.115 con la medesima motivazione: "L'attività proposta riguarda la fornitura di servizi o prodotti di cui all'Allegato 1 TFUE".

Il provvedimento che con il presente ricorso si impugna in uno con ogni altro atto allo stesso presupposto, connesso e/o consequenziale è ingiusto ed illegittimo e va pertanto annullato/rettificato per i seguenti motivi di

Diritto

Violazione di legge sotto il profilo della falsa ed errata applicazione dell'Avviso pubblico e delle Disposizioni attuative; Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti, dell'errore sui presupposti e della illogicità manifesta.

Come ricordato in precedenza, oggetto dell'avviso pubblico in parola è il sostegno all'avviamento per nuove attività non agricole nelle aree rurali, per favorire il processo di rafforzamento dell'economia e dell'occupazione nei predetti territori, considerati più deboli.

Si è pure detto dei requisiti del progetto, che l'avviso stabiliva dover essere presentato attraverso un piano aziendale caratterizzato da:

- un significativo contenuto tecnologico e innovativo e/o
- mirato allo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell'economia digitale, e/o
- finalizzato alla valorizzazione economica dei risultati del sistema della ricerca pubblica e privata, e/o

- mirato allo sviluppo di servizi alla persona.

Lo stesso avviso (punto 2, comma 2) e le relative Disposizioni attuative (punto 2, comma 4) delimitano poi il campo d'azione dell'intervento, stabilendo che gli investimenti sostenuti “non devono consistere nella creazione di una attività agricola o in un sostegno ad una attività il cui prodotto è un prodotto elencato nell'Allegato I del TFUE”.

Ancora più segnatamente, il punto 7 delle richiamate Disposizioni attuative precisa, per quanto di interesse, che sono escluse le attività inerenti “al settore della produzione primaria dei prodotti agricoli di cui allegato 1 del TFUE”.

Giova allora chiarire cosa debba correttamente intendersi per “produzione primaria”.

Ai sensi dell'art. 3, punto 17, del Regolamento CE 178/2002, per produzione primaria si intendono “tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente alla macellazione e comprese la caccia, la pesca e la raccolta di prodotti selvatici”.

Sempre il Regolamento CE 178/2002 nell'art. 2, comma 2, lettera b), definisce prodotto primario “i prodotti della produzione primaria compresi i prodotti della terra, dell'allevamento, della caccia e della pesca”.

Risulta dunque evidente l'errata e falsa applicazione delle norme procedurali in cui è incorsa la Commissione esaminatrice, nonché il ricorrere nel caso di specie delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere sopra lamentato, che confinano il provvedimento impugnato in una dimensione di illogicità addirittura paradossale.

Pare davvero indiscutibile che il progetto presentato dall'odierna ricorrente e l'impiego nel concreto di un Aeromobile a Pilotaggio Remoto (detto Drone) non abbia e non possa avere alcuna relazione immediata con la fornitura di servizi o prodotti della produzione primaria.

Naturalmente l'APR proposto permette, come pure esplicitato nel piano di sviluppo aziendale a corredo della domanda, numerose applicazioni che possono mediatamente interessare il mondo agricolo, perché finalizzate ad attività di identificazione, analisi e monitoraggio del territorio e dei terreni, anche sotto il profilo della rilevazione della qualità dell'aria e della prevenzione degli incendi, ma tanto non consente di trascurare o comunque di non considerare, ai fini di una positiva valutazione della domanda, i tantissimi altri servizi, tutti altamente specialistici e ad elevato contenuto tecnologico, che l'odierna ricorrente si ripropone di offrire per mezzo di un impiego corretto del Drone.

Del resto, come ricordato in precedenza, la ricorrente ha puntualmente esposto, in sede di istanza di riesame e già prima con il piano di sviluppo aziendale, le tantissime possibilità di impiego del Drone, indicandone segnatamente l'utilità finale in termini di servizi offerti, anche in ragione dell'alto livello di precisione dell'applicativo di cui la macchina è dotata.

E' stata infatti con chiarezza segnalata l'elevata efficienza del sistema Drone-software in questione in numerose applicazioni tecniche, tra le quali, a titolo soltanto esemplificativo e non esaustivo: imaging aereo, rilievi topografici, rilievi aerofotogrammetrici, rilevamenti di incidenti stradali, ricerca e soccorso, servizi fotografici ad alta definizione, e con particolare attenzione all'ambiente, alla green-economy ed, in generale, ai servizi agli Enti locali: monitoraggio del territorio, riduzione dello spreco delle risorse idriche, monitoraggio e rilevazione della qualità dell'aria, rilevamento discariche, identificazione delle coperture in cemento-amianto, analisi anomalie termiche dell'acqua, ispezioni elettriche, analisi e studio di aree oggetto di incendi, identificazione degli incendi boschivi, etc.

La possibilità di impiego della tecnologia espressa dall'APR è dunque davvero illimitata ed investe i più svariati settori, dalla fotogrammetria, alle ispezioni elettriche, al monitoraggio ambientale, alla geologia, alla cartografia tecnica e tematica, ai sistemi di ripresa iperspettrale.

La motivazione a sostegno della disposta esclusione della domanda della ricorrente, ancorata al falso ed errato rilievo presupposto di essere la stessa limitata alla “fornitura di servizi e prodotti di cui all’Allegato 1 TFUE”, non solo si manifesta come contraria alla lettera ed alla stessa finalità dell’intervento in questione, ma anche vistosamente ingiusta e contraddittoria sotto il profilo logico, prima ancora che giuridico, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato, che va pertanto senza dubbio annullato e/o rettificato.

* * * * *

Violazione di legge sotto il profilo dell’errata e falsa applicazione dell’art.6, comma 1, lett. b), L. n.241/1990; Eccesso di potere per difetto di istruttoria; Violazione dei principi di correttezza e buon andamento dell’azione amministrativa.

La domanda della ricorrente è stata esclusa dal beneficio perché l’attività proposta riguarderebbe (*soltanto, n.d.r.*) la fornitura di servizi o prodotti di cui all’Allegato 1 TFUE; motivazione poi confermata in sede di riesame, laddove si è per di più, oltremodo falsamente, sostenuto che dalla documentazione prodotta “non si rilevano ulteriori elementi rispetto alla prima valutazione”.

Basterà rinviare proprio all’istanza di riesame per dar conto, invece, dell’ampiezza di argomentazioni, della puntualità e della dettagliata illustrazione delle tantissime e già segnalate applicazioni riconducibili all’apparecchiatura di cui intende dotarsi la ricorrente ai fini della realizzazione del progetto proposto e, così, per rilevare con assoluta immediatezza l’insuperabile illegittimità da cui risulta affetto il provvedimento impugnato.

A tutto voler concedere, quindi, la Commissione del riesame avrebbe dovuto quantomeno argomentare i motivi di esclusione, tenuto conto dei chiarimenti e delle osservazioni dedotte con l’istanza, tanto rispetto alla segnalata estraneità del progetto alla produzione primaria di prodotti

agricoli, che alle tante possibilità di utilizzo dell'APR nei più vari settori di applicazione.

Del resto, a mente dell'art. 6 della L. 241/1990, il responsabile del procedimento avrebbe potuto, se non addirittura dovuto, infatti, contattare la Società istante, affinché potesse fornire i chiarimenti necessari ai fini della corretta valutazione della domanda.

Ciò nonostante la domanda della ricorrente è stata invece inserita nell'elenco "B" delle domande non ammesse, proprio sulla scorta del predetto rilievo e senza alcuna ulteriore motivazione ed in aperto contrasto con le determinazioni dapprima assunte dalla Commissione del riesame.

Ai sensi della norma appena richiamata, infatti, il responsabile del procedimento *“accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali”*.

Nella specie alcuno di tali adempimenti è stato posto in essere, anzi si sono, come visto, confermate le motivazioni di esclusione già rassegnate con la graduatoria provvisoria, assumendo per di più e contrariamente al vero che *“dalla documentazione presentata non si rilevano ulteriori elementi rispetto alla prima valutazione”*.

Secondo ormai consolidata giurisprudenza *“Lealtà e responsabilità sono alla base dell'istituto del c.d. “soccorso istruttorio” ex art. 6, lett. b), legge n. 241/1990: in base alla prima, l'amministrazione non ha il potere di rigettare una istanza, per il sol fatto che essa sia carente in qualche sua parte, purché dal tenore della stessa e dalla eventuale documentazione che l'accompagna sia possibile evincere il contenuto minimo dell'istanza stessa, il suo nucleo essenziale ed irriducibile”* (TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 24.01.2014, n.233).

Qualora la documentazione prodotta nell'ambito di una procedura sia presente, ma carente di taluni elementi formali, l'Amministrazione, può ben richiedere al partecipante di integrare e chiarire il contenuto del documento già presente, costituendo tale attività acquisitiva un ordinario *modus procedendi*, ispirato all'esigenza di far prevalere la sostanza sulla forma. L'incompletezza della domanda di ammissione ad un finanziamento pubblico, "lungi dal consentire l'adozione di un provvedimento finale di non ammissione al finanziamento richiesto, costituisce, piuttosto, il presupposto per l'esercizio del dovere di soccorso istruttorio ai sensi della norma generale di cui all'art. 6, comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990, la quale impone all'amministrazione di richiedere all'interessato non solo «la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete» ma eventualmente anche di «ordinare esibizioni documentali»" (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 29/05/2018, n. 527).

E' stato inoltre precisato in proposito che "laddove si tratti di esplicitare o di chiarire una dichiarazione o il contenuto di un atto già tempestivamente prodotto agli atti di gara, l'attività di integrazione non soltanto è consentita ma la stessa risulta dovuta, nel senso che la stazione appaltante è tenuta, in omaggio al principio di leale collaborazione codificato all'art. 46 del Codice dei contratti pubblici, a richiedere o a consentire la suddetta integrazione, in modo da rendere conforme l'offerta, anche in relazione al materiale documentale di corredo, a quanto richiesto dalla disciplina di gara (Cons. Stato, Sez. III, 22/10/2013, n. 5127).

Il ricorso ad uno strumento di tale portata applicativa avrebbe consentito nel caso di specie di evitare la macroscopica svista in cui è incorsa l'amministrazione, sia in ordine alle molteplici applicazioni "extra agricole" cui è finalizzato il progetto proposto dalla ricorrente, che al difetto di relazione alcuna tra l'attività proposta e la fornitura di servizi o prodotti di cui all'Allegato 1 TFUE.

L'applicazione dell'istituto sopra richiamato avrebbe consentito dunque una più corretta declinazione dei principi di buon andamento e di correttezza dell'azione amministrativa.

Anche per tale motivi, quindi, il provvedimento impugnato è illegittimo e va pertanto annullato o rettificato con conseguente necessaria rivalutazione della domanda avanzata dalla ricorrente.

Istanza cautelare

L'assoluta evidenza delle ragioni sin qui esposte postula da sé la sussistenza del fumus boni iuris.

Parimenti evidente è il periculum in mora che incombe sulla ricorrente che, perdurando gli effetti della esclusione dal beneficio, si vedrà costretta a realizzare quanto progettato, esclusivamente mediante il ricorso ad onerosi finanziamenti bancari.

D'altro canto, i tempi connessi alla decisione nel merito del presente ricorso potrebbe comportare l'esaurimento della graduatoria delle domande ad oggi ammesse e dei relativi fondi finanziari, con conseguente rischio di perdita definitiva di poter beneficiare del sostegno.

Istanza per l'integrazione del contraddittorio

Per il caso che l'Ecc.mo Tribunale adito ritenesse necessaria l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri controinteressati, si chiede sin d'ora di voler autorizzare, nelle more della trattazione del merito dell'odierno ricorso, la notifica del presente atto per pubblici proclami, con modalità diverse da quelle del codice di rito, in forza degli artt. 41, c. 4 e 52, c. 2 c.p.a., e 151 c.p.c., ossia col sistema della pubblicazione del testo integrale del ricorso sul sito "web" istituzionale della Regione Calabria.

P.T.M.

si chiede che l'On.le Tribunale, previa concessione del provvedimento cautelare che si riterrà più opportuno al fine di garantire la tutela dei diritti della ricorrente, ovvero mediante l'ammissione con riserva della domanda

della stessa, annulli o rettifichi il provvedimento impugnato, disponendo la rivalutazione della domanda della ricorrente.

Con vittoria di spese e compensi di giudizio.

Il sottoscritto procuratore dichiara che il presente procedimento è di valore indeterminabile.

Reggio Cal., li

avv. Antonio M. Gangemi

Si allega:

- 1) Decreto n.11860 dell'01.10.2019 Dirigente del Settore 8 - PSR 2014/2020 COMPETITIVITA' – del Dipartimento Agricoltura e Risorse Agroalimentari della Regione Calabria;
- 2) Decreto n.9189 del 10.07.2019;
- 3) Decreto n.11036 del 24 novembre 2017;
- 4) D.D.G. n. 120 del 12.01.2018;
- 5) Disposizioni attuative;
- 6) Disposizioni procedurali;
- 7) Domanda della ricorrente n.84250041583 del 27.03.2018;
- 8) Piano di sviluppo aziendale;
- 9) D.D.G. n.13314 del 16.11.2018
- 10) istanza di riesame;
- 11) verbale di riesame del 17 maggio 2019.