

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CALABRIA - CATANZARO

Ricorso

della Azienda Morelli dott. Pietro Paolo – società semplice agricola (p. IVA 00850690785), in persona del suo legale rappresentante *pro tempore* sig. Evert Ferruccio Pirrelli, con sede in Celico (CS) e con domicilio eletto in Cosenza, via Adige n. 40, presso lo Studio dell'avv. Stanislao De Santis (c. f. DSN SNS 54L17 D086L – pec: avv.sdesantis@pec.giuffre.it – fax 0984/794091), dal quale è rappresentata e difesa, come da mandato allegato – contro la Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Dipartimento n. 8 «Agricoltura e risorse agroalimentari», con sede in Germaneto (CZ) – Cittadella Regionale, viale Europa – e nei confronti, con riserva di integrazione, del **Comune di Serra San Bruno (VV)** e del **Comune di Mormanno (CS)**, classificati rispettivamente al 2° e all'8° posto della graduatoria definitiva di cui in oggetto –

controinteressati

per l'annullamento, previa adozione di opportune misure cautelari,
del decreto emesso dal Dirigente del Settore 8 del predetto Dipartimento n. 16673 del 23/12/2019 (**provv.to I**), pubblicato non prima di tale data sul sito www.calabriapsr.it, avente ad oggetto «PSR Calabria 2014-2020 - Reg. (UE) n. 1305/2013 – rettifica graduatoria definitiva di merito delle istanze presentate a valere sulla misura 8 intervento 8.5.1 investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali annualità 2017 per come approvate dal DDS n. 7373 del 20/06/2019», nella parte in cui la domanda della società ricorrente è stata esclusa (all. B, n. 36), con la seguente motivazione: “relazione

generale e Computo Metrico insufficienti – mancano localizzazione vettoriale, quadro economico inerente il PGF e relativa mappa della proprietà sovrapposta alle aree protette”, nonché di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi compreso il DDG n. 7373 del 20/6/2019 (prov. to II), avente ad oggetto approvazione delle graduatorie indicate come definitive, ma ancora soggette a riesame.

In fatto

In data 15/9/2017 la società ricorrente presentava alla Regione Calabria – Dipartimento n. 8 «Agricoltura e risorse Agroalimentari» - Settore 8 «PSR 2014/2020 competitività» - domanda n. 54250410013, per conseguire gli aiuti di cui alla Misura 8 «Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste» - Intervento 8.5.1 «Investimenti diretti ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali» (**doc. 1**).

Tale domanda, come risulta dalla copia che si allega (**doc. 2**), aveva ad oggetto gli interventi, da realizzare alle località Comuniello, Santa Lucia e Mazzacarro del Comune di Celico (v. cartografia delle aree interessate – **doc. 3**), di cui a pag. 4, indicati come “costruzione, acquisizione, incluso il leasing, o miglioramenti di beni immobili” per un importo complessivo, incluse spese generali e IVA, di € 306.100,43, di cui € 200.360,09 quale contributo pari al 75% dei costi computabili, ed alla stessa sarebbero spettati, in autovalutazione, 49 punti (**doc. 4**), per cui si sarebbe collocata al 1° posto della attuale graduatoria definitiva.

Come risulta dalla relazione allegata alla domanda (**doc. 5**), in

linea con lo spirito della misura, *“il progetto prevede(va) la realizzazione di investimenti realizzati su superfici forestali, finalizzati al perseguimento di impegni di tutela ambientale, di miglioramento dell'efficienza ecologica degli ecosistemi forestali, e volti all'offerta di servizi eco sistemici. L'intervento si concentra all'interno delle aree protette e ricadenti nella Rete Natura 2000 e agisce sul valore ecologico-ambientale della porzione di aree forestali regionali a maggiore pregio ambientale e paesaggistico e, più vulnerabile rispetto ai potenziali rischi dei cambiamenti climatici”.*

Inoltre, *“le attività previste rappresentano pertanto lo strumento operativo per la tutela del territorio, la conservazione della biodiversità, la tutela e diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturalistico, la tutela qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde e la riduzione dei gas serra”*; in particolare, *“l'obiettivo che si prefigge l'azienda agricola è quello di realizzare opere indirizzate ad accrescere il valore economico delle foreste, mediante la creazione e il miglioramento delle infrastrutture per una maggiore fruibilità dei boschi, migliorare le condizioni delle superfici, l'ottimizzazione della gestione delle risorse e l'aumento dell'efficienza della filiera boschiva nelle aree montane”.*

Dal prospetto analitico allegato alla domanda (**doc. 6**) si evince, poi, che, nel rispetto delle suddette finalità, sarebbero stati concretamente effettuati:

- interventi di ingegneria naturalistica (realizzazione di abbeveratoio e manutenzione di un corso d'acqua);
- impianti e miglioramenti di prati naturali e pascoli (regimazione delle

acque superficiali e ricostruzione dei pascoli naturali, costituzione di nuovi prati polifiti);

- impianti di conifere (della varietà pino laricio o pino silano) e infine, in base a separato computo metrico, la ristrutturazione di un preesistente rifugio, avente anche funzione di struttura ricreativa e di punto di osservazione.

In sede di graduatoria provvisoria, la suddetta domanda, riportata al n. 31 dell'allegato B (**doc. 7**), veniva peraltro esclusa dal finanziamento, con la seguente motivazione: *"relazione generale e Computo Metrico insufficienti – mancano SHP e Certificazione Catasto Incendi"*.

Avverso tale esclusione, l'odierna ricorrente, pur non avendo potuto esercitare l'accesso ai documenti, essendo mancato il tempo necessario, proponeva motivata istanza di riesame (nota del 4/7/2019 – **doc. 8**), che tuttavia non sortiva effetto, atteso che, come risulta dall'impugnato provvedimento, la domanda in oggetto veniva nuovamente esclusa (n. 36, all. B), sia pure con una motivazione parzialmente diversa, del seguente tenore: *"relazione generale e Computo Metrico insufficienti – mancano localizzazione vettoriale, quadro economico inerente il PGF e relativa mappa della proprietà sovrapposta alle aree protette"*.

Stante l'illegittimità della predetta esclusione, si rende pertanto necessario proporre il presente ricorso, alla stregua delle seguenti considerazioni

In diritto

1) Violazione degli artt. 1 e 3 l. n. 241/1990.- Eccesso di potere

per violazione della *lex specialis* del procedimento (disposizioni attuative), travisamento dei fatti, carenza di motivazione e di istruttoria, difetto dei presupposti – Illogicità e contraddittorietà rispetto alle finalità della misura.- Violazione dei principi di non aggravamento del procedimento amministrativo e di proporzionalità.

Come, purtroppo, non sorprende, non essendo la prima volta che l'Amministrazione intimata opera con tali modalità, la motivazione del provvedimento è formulata in modo tale non consentire alcuna effettiva possibilità di controllo dell'*iter* logico seguito dall'organo istruttorio e, quindi, della possibilità stessa di contestazione, il che di per sé già costituisce un vizio del provvedimento, anche sotto il profilo della violazione del fondamentale dovere di trasparenza previsto dalla legge.

Volendo, comunque, tentare di decifrare il rigo e mezzo in cui si compendia la reiezione di una domanda del valore di oltre € 300.000,00 (il che conferma la superficialità della valutazione), è agevole osservare:

a) anzitutto, che il rilievo per cui la relazione generale e il computo metrico sarebbero “*insufficienti*” non si sottrae ad una censura di estrema genericità, non essendo dato comprendere in che cosa consisterebbe, nella fattispecie, l'insufficienza, tanto più che non risultano richiamati i presunti parametri di sufficienza (asseritamente) violati (è “*insufficiente*” la descrizione degli interventi o, in altri termini, il livello di progettazione? Oppure sono “*insufficienti*” le indicazioni delle voci di computo metrico? È “*insufficiente*” la giustificazione dei prezzi?): trattasi come è evidente, di ipotesi teoricamente diverse di

"insufficienza" e tutte in astratto possibili, che avrebbero, quindi, richiesto una ben diversa spiegazione, di guisa che, allo stato, non sarebbe consentito neanche all'adito Giudice verificare se l'addebito trovi riscontro nella realtà del procedimento o meno);

- b) che, in subordine non è fondato neppure il rimprovero mosso alla relazione, poiché tale documento *"illustra sinteticamente gli obbiettivi verso i quali sono indirizzati gli investimenti messi in correlazione col contesto territoriale, ambientale e paesaggistico, nonché le tipologie d'interventi previsti e i relativi elementi qualificanti. Negli appositi allegati grafico/descrittivi alla relazione, facenti parte integrante di essa e dell'intero progetto, sono più approfonditamente e specificatamente illustrati tra gli altri: l'inquadramento dell'area d'intervento, la zonizzazione nell'ambito PSR, la descrizione degli interventi con particolare riferimento al computo metrico, ecc."*; comunque, l'addebito di insufficienza è smentito dalla circostanza (forse sfuggita in sede istruttoria) che il computo metrico era costituito da un *file* generale e da un secondo *file* specifico, avente ad oggetto esclusivamente la ristrutturazione del rifugio (docc. 9-10); in particolare, il computo metrico estimativo era composto da due elaborati, entrambi inseriti nella domanda di aiuto, con prot. SIAN n. 20170915_84821432_634_1061696 nonché 20170915_84821432_203_1061682, ove l'importo totale del secondo computo era riportato nel primo, con la descrizione «ristrutturazione rifugio/struttura ricreativa/punto di osservazione», e in ambedue sono elencate analiticamente e descritte tutte le voci di

spesa previste con esplicito riferimento alle voci del prezzo regionale da cui sono desunte, complete di quantità, prezzi unitari e importi totali;

- c) quanto alla c.d. localizzazione vettoriale (che, in poche parole, consente all'organo istruttorio di individuare più rapidamente l'area dell'intervento, cosa comunque possibile anche mediante la documentazione tradizionale), che i cc.dd. *shp files* (occorrenti ai fini della predetta localizzazione vettoriale), pure in origine mancanti (v. graduatoria provvisoria), benché non richiesti pena di esclusione, **sono stati trasmessi in sede di richiesta di riesame** (v. nota Azienda Morelli del 4/7/2017), in cui al riguardo si legge:

- “..., tutti gli elaborati grafici sono stati presentati a mezzo di file PDF in quanto “formato standard aperto” (open-data), incluso nella categoria ISO, comunemente utilizzato per presentare e scambiare documenti in modo affidabile, indipendentemente dal software, hardware o sistema operativo sottostante, e cioè dal tipo di strumento informatico impiegato per produrre l'informativa che poi viene presentata. Tutti gli elaborati grafici a corredo della domanda sono stati dunque elaborati mediante l'ausilio di sistemi CAD, georeferenziazione di file DWG in sistemi GIS e infine estratti in file formato PDF;
- “..., negli allegati alla relazione generale sono illustrate le tipologie d'intervento prevalenti con esplicito riferimento alle aree di lavoro rappresentate negli elaborati grafici allegati e richiamate nel

computo metrico estimativo. In particolare, oltre alla documentazione fotografica rappresentativa della situazione ex ante, sono state allegate le planimetrie riportanti le particelle catastali interessate, la sovrapposizione su ortofoto, le aree omogenee corrispondenti ai diversi interventi previsti, la corografia della progettazione e localizzazione degli interventi con proiezione U.T.M. wgs 84 fuso 33 N, nonché gli estratti zonali della serie di carte tematiche ambientali necessari per la definizione dei criteri di selezione, incluso l'estratto di mappa del catasto incendi aggiornato estrapolato dal geoportale ufficiale del Comune di Celico”;

- “... dunque ... le informazioni richieste dalle disposizioni attuative sono state di fatto prodotte in maniera sufficiente a valutare la proposta progettuale d'investimento, il riferimento al contesto territoriale in cui si colloca, sebbene la rappresentazione univoca della localizzazione degli interventi wgs 84 fuso 33 N sia stata presentata in un formato diverso dal “formato proprietario” vettoriale SHP”;
- “il contenuto informativo è identico, a prescindere dal formato dei file impiegato per la presentazione delle informazioni di progetto”;
- “a riprova di ciò e al fine di rendere più semplice il riesame della domanda d'aiuti, **si allegano alla presente gli elaborati grafici già presentati, anche in formato vettoriale SHP**, in modo tale che da un rapido confronto di verifica sarà possibile accertare la sostanziale coincidenza delle informazioni fornite in sede di

*domanda con quelle in essi contenute". Tutto questo, pur dovendosi aggiungere che, una volta garantito il raggiungimento dello scopo (esatta localizzazione degli interventi), il mancato utilizzo di una modalità di presentazione non potrebbe di per sé essere motivo di esclusione, appunto alla luce del (violato) principio di raggiungimento dello scopo e di non aggravamento del procedimento (non si contesta, infatti, che **l'intervento sia localizzato e localizzabile, si contesta soltanto che non sia stata adoperata una specifica modalità di presentazione**);*

- d) quanto alla asserita mancanza del quadro economico inerente il PGF (Piano di Gestione Forestale, *rectius* il costo per la redazione del PGF), che tale dato era stato (correttamente) indicato con importo pari a 0 (zero), perché già inserito nell'analoga domanda presentata dalla medesima Azienda ricorrente, a valere sulla misura 8.5.1, e quindi per evitare una indebita duplicazione del finanziamento (v. doc. 11), mentre non era dovuta alcuna indicazione per l'attuazione del PGF, che è cosa diversa e per la quale non è stato richiesto alcun contributo (intendendo la ricorrente provvedervi in economia); peraltro, anche qualora tale "quadro economico" fosse mancato, la conseguenza non avrebbe potuto essere costituita dalla esclusione della domanda, ma tutt'al più dalla non liquidabilità di tale voce di spesa. in applicazione dei principi di proporzionalità e del minimo mezzo.
- e) che, infine, nella documentazione era regolarmente presente la *"mappa della proprietà sovrapposta alle aree protette"*, unitamente

alle restanti, numerose, mappe tematiche richieste.

Né infine potrebbe essere obiettato che l'operato della Commissione, siccome espressione di discrezionalità c.d. tecnica, si sottrarrebbe al sindacato giurisdizionale, poiché nella fattispecie la Commissione è incorsa nella grave illogicità e travisamento dei fatti, oltre che nella violazione dei criteri informativi del bando (come subito si dirà), che consentono, e anzi impongono il suddetto controllo del Giudice.

Detto questo sulla laconica motivazione del provvedimento impugnato, è poi da ricordare che – come risulta dal bando (**v. p. 42**) – la finalità dell'intervento 8.5.1 era espressamente quella di favorire “la *realizzazione di investimenti realizzati su superfici forestali, finalizzati al perseguimento di impegni di tutela ambientale, di miglioramento dell'efficienza ecologica degli ecosistemi forestali, di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, e volti all'offerta di servizi eco sistemici. L'intervento si concentra all'interno delle aree protette e ricadenti nella Rete Natura 2000 trova fondamento nella necessità strategica di agire sul valore ecologico-ambientale della porzione di aree forestali regionali a maggior pregio ambientale e paesaggistico e, quindi, anche più vulnerabile rispetto a quelli che sono i potenziali rischi dei cambiamenti climatici*”.

Anche sotto tale profilo, quindi, la motivazione del provvedimento risulta del tutto carente, se non anche pretestuosa ed inconferente ai fini di giustificare la disposta esclusione, atteso che l'intervento proposto doveva considerarsi perfettamente coerente rispetto alla sopra indicata

logica del bando e che, quindi, non avrebbe potuto essere respinto.

2) Violazione art. 6, lettera b), l. n. 241/1990, per mancata attivazione del c.d. soccorso istruttorio. - Violazione del principio di buon andamento della P. A. (art. 97, c. 1, Cost.).- Violazione del principio in tema di *favor participationis* alla procedura in oggetto.

In via del tutto subordinata rispetto al motivo che precede e per mero scrupolo difensivo, qualora i rilievi di cui sopra non dovessero *ictu oculi* risultare fondati, si deduce altresì quanto segue.

Come è noto, prevede l'art. 6, lettera b), della l. n. 241/1990 che *"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 erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali".*

Orbene, essendosi il responsabile dell'odierno procedimento, nonostante la proposta istanza di riesame, astenuto dal porre in essere alcuna attività nei termini di cui sopra (atteso che il riesame è sfociato, sostanzialmente, in una decisione sovrapponibile a quella da riesaminare), richiedendo alla ricorrente di integrare la documentazione eventualmente insufficiente, ovvero di chiarire la portata di quella acquisita, il disposto normativo sopra trascritto risulta palesemente violato, inficiando, in via consequenziale, il provvedimento finale di esclusione (v. TAR Lazio – Sez. II bis, 6/11/2018 n. 10695; TAR Piemonte, Sez. I, 17/1/2018 n. 85).

Com'è stato, poi, anche di recente meglio precisato in materia di procedure *stricto iure* ad evidenza pubblica (nelle quali, com'è egualmente noto, l'istituto in oggetto è espressamente previsto e riceve larga applicazione) *ratio* della previsione normativa è quella di evitare che irregolarità di natura **non sostanziale** (come ad esempio la presenza degli shp file) e inadempimenti estrinseci pregiudichino il partecipante ad una procedura selettiva, determinandone l'esclusione per vizi formali facilmente emendabili, pur essendo in possesso dei richiesti requisiti, la verifica della cui esistenza potrebbe essere agevolmente effettuata dalla Commissione di gara (in questo senso v., da ultimo, TAR Lombardia, Brescia, 22/10/2018 n. 1006 e giurisprud. ivi richiamata).

Nel caso di specie, sarebbe stato, quindi, conforme al principio in oggetto, e comunque alle clausole generali in tema di buon andamento e imparzialità della P.A. (art. 97, c. 1, Cost.), ammettere la odierna esponente al richiamato soccorso istruttorio, così da consentirle di fornire, entro apposito termine e senza alcuna lesione della *par condicio* degli altri partecipanti, gli opportuni chiarimenti, o comunque attivare uno specifico contraddittorio sul punto, prima di escludere la domanda.

E ciò, tanto più che la medesima ricorrente (come già ricordato), pur non essendo stata posta ad adeguata conoscenza delle effettive carenze documentali riscontrate in sede di esame della domanda (stante la già rilevata genericità della determinazione di esclusione), aveva formulato *in itinere*, previa domanda di accesso (**in concreto non potuto neppure esercitare**), specifico istanza di riesame; istanza, che, nel

contesto di un corretto rapporto amministrativo, non avrebbe potuto essere liquidata superficialmente, come, invece nella specie è avvenuto.

Determinandosi nei termini qui censurati, la Regione Calabria ha peraltro anche violato il principio (quanto meno tacito) in tema di *favor participationis* all'accesso ai contributi comunitari in agricoltura, nel senso che l'azione amministrativa, nella specifica materia, deve essere improntata al criterio di favorire gli investimenti, non già di renderli più difficoltosi, frapponendo ostacoli formali (tanto più che – come costituisce dato di comune esperienza – molte delle risorse comunitarie disponibili non riescono neppure ad essere erogate).

Istanza cautelare

Alla stregua delle considerazioni che precedono, integranti ampiamente il richiesto *fumus* del gravame, si impone la concessione di una idonea misura cautelare (anche sotto forma di nuovo, approfondito, riesame), per evitare che la ricorrente - la cui azienda è ubicata in zona montana, *ergo* particolarmente disagiata - subisca il grave e irreparabile pregiudizio consistente nella perdita del richiesto finanziamento.

Si ritiene peraltro opportuno evidenziare – come risulta dalla specifica disciplina dell'intervento (**v. p. 44 del bando**) - che “*il sostegno nell'ambito del presente intervento non deve portare ad un aumento sostanziale del valore o del profitto dell'azienda forestale ma è finalizzato all'aumento del valore ambientale, della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e della pubblica utilità degli ecosistemi forestali*”.

Ne deriva che, nella fattispecie, il mancato conseguimento del-

l'aiuto è destinato ad avere una ricaduta negativa non soltanto sul piano dell'interesse privato, **ma anche su quello dell'interesse della collettività**, il che rafforza l'opportunità della concessione della chiesta misura cautelare.

Quanto al *periculum*, va osservato che qualora il procedimento pervenisse a definitiva conclusione, non residuerebbe, all'esito dell'auspicato accoglimento del ricorso nel merito, la possibilità di reinserire la società ricorrente tra i soggetti destinatari degli aiuti, perché le somme disponibili avrebbero nel frattempo trovato diversa e definitiva allocazione e potrebbe non rimanere capienza per la domanda della ricorrente.

* * *

Per tali considerazioni,

si conclude

per l'accoglimento del ricorso, previa concessione delle chieste misure cautelari, e per il conseguente annullamento degli atti impugnati, con la condanna della Regione Calabria al pagamento delle spese. Si depositano i documenti di cui nel testo, elencati in indice.

Si dichiara che trattasi di giudizio soggetto al contributo unificato di € 650,00.

Cosenza/Catanzaro, 16 febbraio 2020

- avv. Stanislao De Santis -

Mandato

In qualità di legale rappresentante della Azienda Morelli dott. Pietro Paolo – società semplice agricola, delego l'**avv. Stanislao De Santis** a rappresentare e difendere la predetta società nel giudizio di cui al ricorso al TAR Calabria che precede, contro la Regione Calabria, avverso il decreto dirigenziale n. 16673 del 23/12/2019, nonché avverso ogni altro atto comunque connesso, conferendo al predetto le più ampie facoltà, compresa quella di proporre motivi aggiunti, ed eleggendo domicilio in Cosenza, via Adige n. 40, presso lo studio del medesimo.

Autorizzo il predetto difensore al trattamento dei dati, ivi inclusi quelli sensibili e giudiziari necessari per l'adempimento del presente mandato, avendone ricevuto informativa ed essendo stata edotta di quanto previsto dalla normativa vigente.

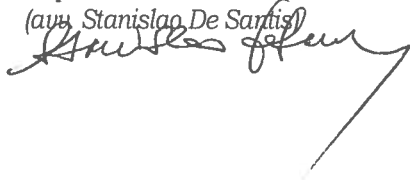
Cosenza, 16/2/2020

(Evert Ferruccio Pirrelli)

Evert Ferruccio Pirrelli

V° per autentica

(avv. Stanislao De Santis)



Relata di notifica

Io sottoscritto avv. Stanislao De Santis, con Studio in Cosenza, via Adige n. 40, autorizzato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Cosenza con deliberazione in data 28/6/2012 n. 29/2012 ai sensi della legge 21/1/1994 n. 53 e del d.m. 27/5/1994, nell'interesse della **Azienda Morelli dott. Pietro Paolo – società semplice agricola**, come da mandato allegato al presente atto, ho notificato copia conforme del medesimo atto, a mezzo di altrettante raccomandate con avvisi di ricevimento nn. 78780421738-6, 78780421739-7, 78780421740-9, con plichi nn. 328, 329 e 330 del registro cronologico, dall'Ufficio Postale di Cosenza, in data corrispondente a quello del timbro postale, a:

- 1) **Regione Calabria**
Presidente Giunta Regionale *pro tempore*
Cittadella Regionale – Viale Europa
88100 C A T A N Z A R O

- 2) **Comune di Serra San Bruno**
in persona del Sindaco *pro tempore*
piazza Carmelo Tucci, n. 1
89822 SERRA SAN BRUNO (VV)

- 3) **Comune di Mormanno**
in persona del Sindaco *pro tempore*
via Alighieri, s.n.
87026 MORMANNO (CS)

- avv. Stanislao De Santis -