

ORDINANZA TAR PUGLIA BARI (SEZIONE TERZA) 20-21 aprile 2022, n. 547

Ricorso n. RG 603/2021 proposto da Clorophilla Società agricola semplice c/Regione Puglia e nei confronti di altri.

Publicato il 21/04/2022

N. 00547/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00603/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 603 del 2021, proposto da Clorophilla Società agricola semplice, in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Damato ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale di Donna in Bari, via Cognetti n. 58, e con domicilio digitale p.e.c. come da Registri di Giustizia;

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente p. t., rappresentata e difesa dagli avvocati Nadia Valentini e Brunella Volini, con domicilio eletto in Bari, Lungomare Nazario Sauro nn. 31-33, e con domicilio digitale p.e.c. come da Registri di Giustizia;

nei confronti

Quasani S.r.l., in persona del legale rappresentante p. t., controinteressata, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

in riassunzione da ricorso straordinario al Capo dello Stato, dei seguenti atti: 1) la determinazione dell'Autorità di Gestione del P.S.R. Puglia 2014-2020 n. 478 del

N. 00603/2021 REG.RIC.

26.11.2020, pubblicata sul B.U.R.P. n. 161 del 3.12.2020, avente a oggetto “*Aggiornamento Graduatoria Unica Regionale*”; 2) la determinazione dell’A.d.G. n. 362 del 15.9.2020 di “*parziale esecuzione alle sentenze del Tar Puglia, Sede di Bari, nn. 831/2020, 851/2020 e 894/2020*”; 3) la determinazione della medesima Autorità n. 246 del 29.6.2020, con cui è stato disposto di procedere “*al ricalcolo della media ai fini della individuazione dell’indice E.I.P.*”; 4) le determinazioni dell’A.d.G. n. 178 del 14.6.2019 e n. 224 dell’11.7.2019 di “*aggiornamento della graduatoria unica regionale*”; 5) la nota prot. 8562/76 del 13.6.2019 (comunicata il 17.6.2019) con la quale l’Autorità di Gestione ha azzerato il punteggio relativo al c.d. “*Principio 2*”, non accogliendo le controdeduzioni formulate dal ricorrente; 6) la nota prot. 5267 dell’11.4.2019, con la quale l’A.d.G. ha comunicato il preavviso di non congruità di alcuni dati contenuti nell’EIP redatto dal ricorrente; 7) la prima determinazione n. 85 del 30.3.2019 di approvazione della graduatoria unica regionale; 8) la determinazione n. 248 del 25.7.2016 di approvazione dell’avviso pubblico della selezione per cui si controverte;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Puglia;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2022, il dott. Orazio Ciliberti e uditi per le parti i difensori, come da verbale di udienza;

I - Con determinazione del 25.7.2016, n. 248, l’Autorità di Gestione del P.S.R. Puglia 2014-2020, approvava l’avviso pubblico per la presentazione delle domande di sostegno nell’ambito della Misura 6 afferente il c.d. “*Pacchetto Giovani*”, comprendente, in particolare, la sottomisura 6.1 relativa agli “*aiuti all’avviamento delle imprese per i giovani*”, nonché l’operazione 4.1.B diretta a “*migliorare la competitività e la sostenibilità dell’impresa dei giovani agricoltori che si insediano in agricoltura per la prima volta ai sensi della misura 6.1*”.

Alla predetta selezione prendeva parte la ditta ricorrente, con un progetto destinato

N. 00603/2021 REG.RIC.

alla realizzazione di una serra e di un vivaio fuori terra nell'ambito dell'attività vivaistica di famiglia svolta da oltre 30 anni.

Alla scadenza del termine di presentazione delle domande di sostegno, con determinazione dell'Autorità di Gestione n. 85 del 30.3.2018, era approvata la graduatoria unica regionale con contestuale individuazione delle prime 1.288 domande ammesse alla successiva istruttoria tecnico-amministrativa su 5.157 validamente pervenute.

Contro gli esiti della suddetta graduatoria insorgevano dinanzi a questo T.a.r. numerosi partecipanti, rilevandone l'illegittimità, in quanto fondati, nel meccanismo predisposto per il sotto-criterio di cui al "*Principio 2*", su autodichiarazioni di *performance* economiche dei concorrenti, sganciate da parametri predeterminati di verificabilità e attendibilità.

A seguito delle ordinanze cautelari propulsive di questo T.a.r. (tra le ultime, le nn. 451/2019 e 453/2019), l'Amministrazione avviava l'istruttoria tecnico-amministrativa delle domande dei concorrenti già ammessi, nonché su quelle delle ditte che avevano proposto ricorso.

Nell'ambito della ridetta attività, era verificata la domanda della ricorrente, in quanto originariamente ammessa alla successiva fase di istruttoria tecnico-amministrativa e, con preavviso prot. n. 5267 dell'11.4.2019, la Regione comunicava quanto segue: "*Nell'EIP presentato... sono risultati non conformi i seguenti dati: altri fiori a pieno campo (su terreni produttivi con o senza copertura) – pluriennale – Il prezzo indicato nella situazione post investimento (17,00 €/kg) è superiore ai prezzi di mercato in misura significativa e non plausibile*".

A tanto la ricorrente dava riscontro con osservazioni e documentazione a comprova della rispondenza al mercato dei prezzi delle piante indicati nel proprio "*business plan*".

Nondimeno, con la nota prot. 8562/76 del 13.6.2019 (comunicata il 17.6.2019)

N. 00603/2021 REG.RIC.

l'Amministrazione decretava definitivamente che *“Non accoglie le controdeduzioni fornite dalla ditta per le seguenti motivazioni: sebbene alcune fatture di vendita del cedente dimostrino che alcune piante sono vendute ad un prezzo maggiore rispetto a quello indicato in fase post, non è congrua una $Plv > 855.000 \text{ €/Ha}$ ”*. In sostanza, la motivazione della presunta non conformità dei dati riportati *“business plan”* passava dalla contestazione di una supposta non congruità del prezzo indicato per ciascuna pianta rispetto a quelli di mercato, al diverso rilievo circa un'ipotizzata incongruenza della produzione lorda vendibile dichiarata pari a €. 855.000 per ettaro di terreno a coltivarsi. Per quest'ultimo profilo, dunque, alla ricorrente era attribuito il punteggio pari a zero per il decisivo criterio di valutazione c.d. *“Principio 2”*.

Seguiva, così, la determinazione n. 178 del 14.6.2019 recante la nuova graduatoria unica dei concorrenti, poi rettificata con la determinazione A.d.G. n. 224 del 11.7.2019, in cui la ricorrente, a fronte della rideterminazione del punteggio riferito al *“Principio 2”*, era collocata alla posizione n. 2.222, non più utile ai fini dell'ammissione alla successiva fase di istruttoria (limitata alle prime 1.294 domande).

Avverso questi ultimi provvedimenti lesivi la ricorrente proponeva ricorso dinanzi a questo T.a.r., che lo accoglieva, con la sentenza n. 963/2020, annullando la graduatoria sull'assorbente e presupposto rilievo del carattere solo parziale dell'istruttoria tecnica condotta dalla P.A. unicamente sui concorrenti ammessi e sui ricorrenti, anziché su tutte le domande di aiuto pervenute, alla luce del meccanismo di valutazione del *“Principio 2”*, predisposto dalla *lex specialis* della selezione (la citata pronuncia faceva seguito alle sentenze di identico tenore nn. 831/2020, 851/2020 e 894/2020).

Annullata la graduatoria, l'Amministrazione disponeva la verifica istruttoria su tutte le domande presentate dai concorrenti, procedendo, dunque, al ricalcolo della *performance* media ai fini dell'individuazione dell'indice I.P.E. per l'operazione 4.1.B (la nuova P.E. media, così, risultava pari a 0,6602).

N. 00603/2021 REG.RIC.

Dalla successiva determinazione n. 478 del 26.11.2020, di approvazione della nuova graduatoria unica regionale, risultavano ammessi alla fase di verifica dei requisiti di ammissibilità n. 1036 domande (su 5.157 giovani imprenditori, per n. 4.497 insediamenti di aziende agricole). In quest'ultima graduatoria, tuttavia, la ricorrente risultava ancora una volta collocata alla posizione n. 2.118, non utile alla concessione dell'aiuto pubblico richiesto.

La ricorrente insorgeva con ricorso straordinario al Capo dello Stato, notificato in data 2.4.2021, per impugnare gli atti indicati in epigrafe. La Regione si costituiva per proporre opposizione, ex art. 10, D.P.R. n. 1199/1971, chiedendo la trasposizione del ricorso straordinario dinanzi al competente Tribunale amministrativo regionale.

Con atto notificato il 14.6.2021 e depositato il 15.6.2021, la ricorrente riassume il ricorso dinanzi a questo T.a.r., deducendo i seguenti motivi di diritto: 1) violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dei par. 15, 15.1, 15.2 e 15.5 dell'avviso pubblico; travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza manifeste; sviamento e malgoverno; 2) violazione dell'art. 12, legge n. 241/1990; violazione degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 5, D.P.R. n. 503/1999; violazione dell'art. 5 del Regolamento Ue n. 807/2014 (su EIP) e dell'art. 5, comma 1, del Regolamento Ce n. 1242/2008 (su produzione standard); violazione dell'art. 62 del Regolamento Ue n. 1305 del 17.12.2013; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto assoluto di istruttoria, chiara disparità di trattamento; illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza manifeste; sviamento e malgoverno; 3) violazione degli artt. 10, 10-bis e 12 legge n. 241/1990; violazione dei principi di *par condicio*, trasparenza, imparzialità e buon andamento; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, disparità di trattamento; ambiguità, contraddittorietà e irragionevolezza manifeste; macroscopico sviamento del potere; 4) violazione dell'art. 12 legge n. 241/1990;

N. 00603/2021 REG.RIC.

violazione dei principi di *par condicio*, trasparenza, imparzialità e buon andamento; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, disparità di trattamento; ambiguità, contraddittorietà e perplessità manifeste; macroscopico sviamento del potere; 5) violazione dei principi di *par condicio*, legittimo affidamento, imparzialità e buon andamento; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e di disparità di trattamento; ambiguità, contraddittorietà e irragionevolezza manifeste; macroscopico sviamento del potere.

Si costituisce la Regione Puglia, per resistere nel giudizio.

La parte controinteressata intimata non si costituisce.

Con atto depositato il 9.2.2022, la ricorrente propone istanza di prelievo urgente, ai sensi dell'art. 71-bis c.p.a.

Nella camera di consiglio del 20 aprile 2022, la causa è introitata per la decisione.

II – Ai fini del decidere è necessario acquisire una documentata relazione scritta del responsabile dell'Autorità di Gestione del P.S.R. Puglia, recante precisi ragguagli sulla procedura oggetto del ricorso, in relazione a quanto dedotto nel gravame.

Si assegnano 90 giorni per l'incombente istruttorio, a decorrere dalla comunicazione o notifica della presente ordinanza.

Inoltre, si fa onere alla ricorrente di notificare, entro 30 giorni, il ricorso a tutti i soggetti controinteressati compresi negli elenchi delle domande di sostegno ammissibili, nelle forme semplificate, qui di seguito indicate, ai sensi del combinato disposto dell'art. 41, comma 4, e dell'art. 49, comma 3, del codice del processo amministrativo:

1) pubblicazione della presente ordinanza e del ricorso - per estratto - su un quotidiano di diffusione regionale e sul bollettino della Regione Puglia, esonerando dall'onere dell'indicazione dei nominativi dei soggetti destinatari della notificazione, ma con le seguenti indicazioni: a) Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede; b) numero di registro generale del ricorso; c) nominativo della parte ricorrente e dell'Amministrazione resistente; d) oggetto del giudizio;

N. 00603/2021 REG.RIC.

- 2) pubblicazione della presente ordinanza e del ricorso - in copia integrale - sul sito web della stessa Regione che viene, quindi, onerata di collaborare nell'espletamento di tale incombenza;
- 3) deposito dell'attestazione dell'avvenuta esecuzione presso la Segreteria di questo Tribunale, nei successivi 10 giorni dall'ultima pubblicazione, a cura della ricorrente.

È fissata sin d'ora l'udienza pubblica del 16.11.2022 per il prosieguo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) ordina l'integrazione del contraddittorio e dispone gli incombenza istruttori di cui alla motivazione.

Fissa l'udienza pubblica del 16 novembre 2022 per il prosieguo.

Manda alla Segreteria di dare comunicazione alle parti costituite della presente ordinanza.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

Notificazione per pubblici proclami.**T.A.R. Puglia di Bari – Sezione III** (ordinanza n. 546/2022).

Estratto dell'atto di costituzione *ex art.* 48, comma 1 c.p.a. proposto da Clorophilla società agricola semplice (p.iva 08085710724), con sede in Conversano (Ba) alla contrada Del Monte n. 13, in persona del legale rappresentante, *contro* la Regione Puglia, in persona del Presidente *p.t.*, nel giudizio introdotto con atto di trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato rubricato al **R.G. n. 603/2021**. **Premessa.** Con determinazione del 25.7.2016, n. 248, l'A.d.G. del P.S.R. Puglia 2014-2020 ha approvato l'avviso pubblico nell'ambito della Misura 6 afferente il cd. "Pacchetto Giovani". Alla selezione ha preso parte la ricorrente. Con determinazione n. 85 del 30.3.2018 è stata approvata la prima graduatoria unica regionale. Contro la stessa sono insorti dinanzi al T.A.R. di Bari numerosi partecipanti. A fronte delle ordinanze propulsive del T.a.r. (tra le ultime, nn. 451/2019 e 453/2019), l'amministrazione ha avviato l'istruttoria tecnico-amministrativa delle domande, tra cui quella della ricorrente. Con nota dell'11.4.2019, la p.A. ha comunicato il preavviso di presunta incoerenza del business plan allegato alla domanda. La ricorrente ha fatto seguire osservazioni e documentazione. Con nota del 13.6.2019 l'amministrazione ha definitivamente attribuito il punteggio pari a zero per il criterio di valutazione cd. "principio 2". E' seguita la determinazione n. 178 del 14.6.2019 recante la nuova graduatoria unica dei concorrenti, poi rettificata con la determinazione DAdG n. 224 del 11.7.2019, in cui la ricorrente s'è collocata alla posizione n. 2.222, non utile all'ammissione alla successiva fase di istruttoria (limitata alle prime 1.294 domande). Contro tali provvedimenti la ricorrente ha proposto ricorso al T.a.r., che lo ha accolto con la sentenza n. 963/2020 annullando la graduatoria. L'amministrazione ha quindi disposto la verifica istruttoria su tutte le domande presentate dai concorrenti, approvando, con la successiva determinazione n. 478 del 26.11.2020, la nuova graduatoria unica regionale, dalla quale la ricorrente è risultata ancora collocata alla

posizione n. 2118. Gli atti e i provvedimenti impugnati si evincono illegittimi e lesivi della sua posizione soggettiva, pertanto se ne invoca l'annullamento per i seguenti **Motivi in diritto I)** L'attuale posizione sfavorevole della ricorrente in graduatoria discende dalla conferma dall'attribuzione del punteggio pari a zero per il criterio di valutazione di cui al c.d. "principio 2". Col preavviso dell'11.4.2019, la p.A. ha comunicato che sono risultati non conformi i seguenti dati: *"altri fiori ... il prezzo indicato nella situazione post investimento ... è superiore ai prezzi di mercato in misura significativa e non plausibile"*. La contestazione s'è rivelata prima facie infondata, come provato dalla ricorrente in fase procedimentale e ammesso dalla stessa amministrazione. Quest'ultima, invero, nel provvedimento finale ha dovuto prendere atto che il prezzo indicato per le piante oggetto del programma d'investimento è risultato finanche sottostimato rispetto ai prezzi praticati sul mercato di riferimento. Sta di fatto che, non potendo più contestare la congruità dei prezzi indicati dalla ricorrente, ha virato su altro e differente rilievo secondo cui: *"... non è congrua una Plv > 855.000 €/Ha"*. A tanto è pervenuta senza alcuna contestazione né sul prezzo a piantina indicato né sul numero di piantine pure indicato nel ciclo di produzione della ricorrente. Tale rilievo si manifesta ancora una volta illegittimo in primis per diretta violazione dell'art. art. 10 bis, legge n. 241/1990, adducendo un motivo nuovo e incoerente rispetto al profilo contestato nel preavviso, ad ogni buon conto, si manifesta pure infondato, atteso che la ricorrente ha indicato una produzione minima di 5 piante per ogni metro quadrato di terreno; sicché, rimasto incontestato anche il prezzo di ciascuna piantina pari a €. 17,00, moltiplicando quest'ultimo per un minimo di 5 piantine e per 10.000 mq corrispondenti a un ettaro di terreno, si ottiene agevolmente una produzione lorda vendibile di 850.0000 €/Ha. In via subordinata si evidenzia, altresì, quanto segue. **II)** La procedura selettiva pubblica in parola ha registrato sin dal principio un approccio ondivago e contraddittorio, segnato come tale da continui

ravvedimenti e rimaneggiamenti postumi della legge di concorso originariamente predisposta dalla p.A., che pure non ha esitato a stravolgerne i contenuti, a scapito della trasparenza e della tutela dell'affidamento dei partecipanti al confronto. Invero, non è stata prevista nel bando alcuna attività specifica di valutazione dell'EIP dichiarato dai concorrenti al momento della partecipazione alla selezione, né è stato mai riservato all'amministrazione procedente alcun margine di discrezionalità nell'attribuzione del punteggio del principio 2; così ancor oggi risultano inafferrabili modalità e oggetto dell'istruttoria osservata dall'amministrazione in macroscopica violazione dell'art. 12, legge n. 241/1990 e dei quieti principi secondo cui un bando di selezione pubblica vincola non solo i concorrenti, ma in primis la stessa p.A. procedente, che a tal riguardo non conserva alcuna discrezionalità nella sua concreta attuazione, non potendo la *lex specialis* essere in alcun modo disapplicata, modificata o integrata, salva, in ogni caso, la possibilità di procedere all'annullamento in autotutela. **III)** Alla grave carenza sostanziale dell'avviso pubblico l'amministrazione resistente ha inteso rimediare in corsa, tentando di ricercare aliunde parametri ed elementi di raffronto statistico per la verifica tecnica delle domande. Sta di fatto che l'elaborato dei "prezzi" e delle "rese" allegato alla relazione istruttoria del 2.11.2018, su cui fonda integralmente l'istruttoria svolta dall'amministrazione, si palesa privo di qualsivoglia attendibilità sotto il profilo economico e agronomico, poiché intriso di valori assolutamente abnormi e arbitrari, oltre che gravemente lacunosi in relazione alla varietà dei prodotti agricoli; lo stesso, inoltre, non risulta sia stato condiviso dalle associazioni professionali di categoria, che anzi quelle ipotesi di lavoro hanno puntualmente contestato per tutte le ragioni tecniche espresse nelle ripetute note di interlocuzione con l'amministrazione (e a cui espressamente si rimanda). Del resto, è ampiamente provato dalla documentazione che si versa nel presente giudizio, la reiterata disparità di trattamento perpetuata dalla p.A.

precedente, a fronte di identici valori di performance economica proposti dai diversi concorrenti. **IV)** Nei noti giudizi tenuti dinanzi al T.a.r., l'amministrazione regionale produceva la relazione istruttoria del 2.11.2018 con riguardo al principio 2. Dalla ridetta verifica di congruità sui primi 1.086 EIP è risultato che: "Nel 96,8% ... si sono riscontrate indicazioni di prezzi e rese dei prodotti non corretti"; in particolare, sono risultati non anomali solo n. 35 E.I.P.. Con la successiva determinazione n. 478/2020, tuttavia, il numero di E.I.P. sospettati di non conformità è sceso da n. 1.051 (96,8%) a n. 735 (circa 60%): con una vistosa riduzione, dunque, di circa il 30% rispetto alla prima verifica. Non solo, gli E.I.P. non conformi sono risultati in definitiva n. 432 su 1.051: ossia una percentuale di appena il 35% rispetto a quella di 96,8% inizialmente accertata. Ancora, dopo l'annullamento della graduatoria e a seguito della verifica effettuata su tutte le domande pervenute (n. 4.497 E.I.P.), l'amministrazione ha concluso che, al netto di quelli già verificati nel 2019, solo per n. 546 domande l'accertamento in contraddittorio si è concluso con esito negativo. In sostanza, per i restanti n. 3239 E.I.P. verificati, l'esito negativo è pari a una percentuale del 15%, mentre le domande con esito positivo arrivano all'85%. In altri termini, s'è verificato il completo ribaltamento degli esiti della verifica di congruità attestata con la citata relazione del 2.11.2018. E' questa la riprova, non solo dell'ambiguità e perplessità della verifica istruttoria disposta in itinere dalla p.A. resistente, ma anche, a monte, dell'arbitrarietà e inattendibilità dei parametri di valutazione in corsa conati. **V)** Infine, si rimarca che l'avviso pubblico è stato fatto oggetto di innumerevoli modifiche, aggiustamenti, integrazioni e precisazioni, tali che n'è derivata un'abnorme dilatazione dei tempi di svolgimento del procedimento di selezione. Così è palese anche la violazione nella fattispecie che occupa dei quieti principi di par condicio, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di tutela dell'affidamento delle imprese partecipanti, con sconcerto delle stesse e assoluta

imprevedibilità degli esiti della procedura. **P.Q.M.** la Clorophilla società agricola semplice, come in epigrafe rappresentata e difesa, si costituisce dinanzi codesto Ecc.mo T.A.R. di Bari, ai sensi dell'art. 48, comma 1 c.p.a., chiedendo l'annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati poiché illegittimi e lesivi della propria posizione soggettiva. Con ogni conseguente statuizione prevista dalla legge. Bari, lì 14 giugno 2021.

(avv. Domenico Damato)

DAMATO
DOMENICO

Firmato digitalmente da
DAMATO DOMENICO
Data: 2022.05.02 19:08:02
+02'00'