

Annulata la graduatoria dei progetti candidati al finanziamento con l'Operazione 4.1.a del PSR Puglia 2014-2020

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III 12 maggio 2020, n. 659 - Ciliberti, pres.; Serlenga, est. - I Pavoni s.a.s. ed a. (avv.ti Vitulli e Pironti) c. Regione Puglia (avv.ti Volini e Valentini) ed a.

Agricoltura e foreste - Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - Misura finalizzata essenzialmente a migliorare la redditività delle aziende agricole pugliesi - Graduatoria emanata ad aprile 2019 dei progetti candidati al finanziamento con l'Operazione 4.1.a del PSR Puglia 2014-2020 - Annullamento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.- Le imprese agricole ricorrenti partecipavano alla procedura selettiva indetta con determinazione -OMISSIS- dell'Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 Puglia del 25 luglio 2016, in relazione alla "Misura 4 - Investimenti in immobilizzazioni materiali. Sottomisura 4.1- Sostegno ad investimenti nelle aziende agricole. Operazione 4.1.A - Sostegno per investimenti materiali e immateriali finalizzati a migliorare la redditività, la competitività e la sostenibilità delle aziende agricole singole e associate".

Non essendosi utilmente collocate nella graduatoria approvata all'esito della prima fase -con determinazione della stessa Autorità di Gestione -OMISSIS-del 13/11/2017- tra le imprese ammesse all'istruttoria tecnico-amministrativa (e vedendosi, pertanto, preclusa ogni *chance* di accesso ai finanziamenti secondo lo schema di selezione descritto nel bando), con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica impugnavano la graduatoria unica regionale, unitamente ad altri atti della procedura; il ricorso veniva poi trasposto innanzi a questo Tar e iscritto al n. -OMISSIS-/2018 R.R., su opposizione dell'Ente regionale.

Essendo la misura in questione finalizzata essenzialmente a migliorare la redditività delle aziende agricole pugliesi, l'art. 10 del relativo avviso specificava che gli investimenti finanziabili fossero quelli idonei a favorire l'aumento della produttività (come gli acquisti di macchinari e attrezzature o le realizzazioni di impianti), nonché la razionalizzazione dei costi e del consumo energetico e il miglioramento dell'efficienza. Per quel che qui rileva individuava, al successivo art. 14, i criteri di selezione delle domande di sostegno, basati su tre macro-criteri, corrispondenti agli "Ambiti territoriali", alla "Tipologia delle operazioni attivate" e ai "Beneficiari", indicando -all'interno di ognuno di questi- alcuni sotto-criteri o "principi" con relativo punteggio minimo e massimo; e, in particolare tra i sotto-criteri della "Tipologia delle operazioni attivate", il Principio n. 2, riguardante l'incremento determinato dall'investimento progettato rispetto alla *performance* economica delle imprese partecipanti, la cui applicazione concreta è all'origine del presente giudizio e di tutto il cospicuo contenzioso sviluppatosi in merito alla misura di sostegno in esame.

Il bando, infatti, prevedeva che tale incremento delle performance economiche (IPE), stabilito in un punteggio compreso tra 5 (per valori superiori allo 0% e inferiori o pari al 15%) e 25 punti, venisse attribuito sulla scorta del valore medio di *performance* calcolato sulla base delle mere dichiarazioni dei concorrenti, senza alcuna preventiva verifica; essendo quest'ultima rinviata -nello schema della *lex specialis*- alla successiva fase dell'istruttoria tecnico-amministrativa, quando una cospicua parte delle aziende aspiranti ai benefici sarebbe già stata esclusa sulla base di una selezione ancorata a mere auto-dichiarazioni -si ribadisce- non verificate.

Ed infatti, a fronte di ben oltre duemila domande, a seguito dell'elaborazione dei dati auto-dichiarati dai partecipanti nei propri piani aziendali e dell'attribuzione del relativo punteggio, venivano ammessi alla successiva fase istruttoria -tenuto conto della dotazione finanziaria complessiva- soltanto i progetti collocati fino alla posizione n. 652 compresa. Nella richiamata determinazione-OMISSIS-si specificava che "ai sensi di quanto previsto dal principio 2 dei Criteri di selezione, al fine dell'attribuzione dello specifico punteggio è stato determinato il valore di performance economica medio dei 3.212 EIP inviati nell'ambito dell'Avviso e che lo stesso è risultato pari a 0,48478908"; valore, si ribadisce, calcolato sui dati dichiarati dalle singole aziende che avevano presentato domanda ma non ancora verificati.

Con tale provvedimento, le imprese fino alla posizione 652 venivano quindi ammesse alla successiva fase della procedura, senza poter conoscere i singoli punteggi conseguiti in relazione ad ognuno degli otto principi indicati nell'art. 14 dell'avviso né, tanto meno, i calcoli e le valutazioni effettuati con riferimento ai progetti presentati; e, come detto, le imprese ricorrenti risultavano tutte collocate in detta graduatoria in una posizione deteriore e, quindi, preclusiva della concreta *chance* di ottenere il finanziamento.

Le ricorrenti, pertanto, proponevano il primo gravame lamentando, in particolare, l'inadeguatezza del criterio scelto per l'attribuzione del punteggio relativo al principio n. 2 e sostenendo che avesse -di fatto- condotto a calcolare un valore medio del tutto inattendibile, in quanto basato sulla media generale degli incrementi della *performance* economica, calcolata sulla scorta dei dati dichiarati dalle imprese partecipanti ma non verificati (essendo stata tale verifica -si



ribadisce ancora una volta- subordinata dal bando all'ammissione alla fase successiva e, dunque, all'ammissione alla graduatoria impugnata); in tal guisa favorendo, in ultima analisi, le aziende che avevano reso dichiarazioni non veritiere, evidentemente considerate nel calcolo della media suddetta, con conseguente alterazione dei risultati della selezione.

Il sospetto che siffatto modo di procedere avesse prodotto un effetto abnorme, determinando l'esclusione delle imprese che avessero dichiarato un indice I.P.E. più aderente alla realtà, veniva confermato nel corso dell'istruttoria condotta sulle domande ammesse alla fase successiva di cui alla graduatoria gravata; ed invero, l'Amministrazione regionale, compulsata dalla Sezione giudicante a relazionare sull'andamento dell'istruttoria stessa, concludeva la relazione depositata in giudizio il 21 settembre 2018 (in allegato alla nota prot.-OMISSIS-), nel modo seguente: "*Nel complesso, pertanto, 477 EIP su 652, il 73,2% di quelli ammessi ad istruttoria, presenta dati aziendali dichiarati non conformi al fine dell'attribuzione dei punteggi previsti dal principio 2 dei criteri di selezione*".

Con ordinanza della seconda Sezione di questo Tar n. -OMISSIS- del 27 settembre 2018, pronunciata nell'ambito del suddetto giudizio, veniva quindi rilevato che "*il calcolo della media in questione sia stato verosimilmente alterato dalla mancata verifica preventiva dei dati contenuti nelle domande presentate, come attestato dalla stessa Regione nella relazione sulle attività istruttorie espletate dal Dipartimento Agricoltura del 19 settembre 2018*", giungendo a ritenere comprovata "*la lamentata illogicità delle modalità di selezione di cui si tratta*".

In esecuzione di siffatta ordinanza, la Regione procedeva al ricalcolo del valore di performance medio; ma, nel ripetere l'operazione, non estendeva la verifica a tutte le domande presentate, prendendo in considerazione soltanto le domande già ammesse alla fase successiva e, dunque, ricomprese nella graduatoria impugnata. In tal modo riteneva di interpretare il *dictum* cautelare.

In data 15 marzo 2019, veniva dunque pubblicata la determinazione dell'Autorità di Gestione PSR Puglia-OMISSIS-, di "*Approvazione dell'aggiornamento graduatoria unica regionale approvata con DAdG -OMISSIS-del 13/11/2017, in esecuzione delle ordinanze cautelari...emesse dal TAR Bari il 27.09.2018*"; graduatoria successivamente rettificata in autotutela -in data 19 aprile 2019- con determinazione dell'Autorità di Gestione PSR Puglia -OMISSIS-, nella quale il valore medio di performance economica veniva rideterminato in 0,3597787, "*a fronte del valore di 0,3582387 di cui alla DAdG -OMISSIS-del 15.03.2019*".

Si costituiva la Regione con memoria in data 21 giugno 2019, per resistere al gravame, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame stesso in quanto proposto collettivamente da più aziende in posizione di potenziale conflitto, anche considerata la limitatezza delle risorse disponibili; eccezione che veniva condivisa da questa Sezione nell'ambito della delibazione sommaria della fase cautelare (ordinanza -OMISSIS-/2019) ma disattesa in appello (ordinanza-OMISSIS-/19 della terza Sezione).

All'udienza del 16 aprile 2020, la causa veniva trattenuta in decisione.

2.- In primo luogo, il Collegio ritiene di riconsiderare l'eccezione preliminare di inammissibilità e di respingerla.

Ad un maggiore approfondimento emerge, invero, che le censure delle ricorrenti si appuntano sulle regole generali di organizzazione e di gestione della procedura selettiva, facendo sostanzialmente valere un interesse strumentale alla ripetizione della selezione. In quest'ottica, il beneficio perseguito è effettivamente comune, rendendo ammissibile l'azione collettiva.

3.- Nel merito il ricorso è fondato e va accolto sulla scorta delle censure contenute nel primo motivo.

3.1.- Con il motivo *sub 1*, infatti, le ricorrenti affrontano il nodo centrale della controversia, stigmatizzando l'elusione del precedente giudicato cautelare da parte dell'Amministrazione regionale (in particolare, la citata ordinanza della Seconda Sezione n. -OMISSIS- del 27 settembre 2018).

Non è in discussione il dato fattuale: è, cioè, incontroverso che la Regione abbia proceduto al ricalcolo della media ai fini dell'individuazione dell'indice I.P.E. procedendo a verificare i relativi dati soltanto con riferimento alle aziende ammesse alla fase successiva dell'istruttoria tecnico-amministrativa, oltre alle aziende ricorrenti. Ciò che è in discussione è l'interpretazione delle indicazioni contenute nelle ordinanze cautelari (e, in particolare, nell'ordinanza pronunciata in relazione a questa specifica fattispecie) sulla scorta delle quali si è proceduto alla nuova istruttoria e alla riformulazione della graduatoria.

Più in dettaglio, sostengono le ricorrenti che le ordinanze suddette avrebbero imposto una ridefinizione dell'indice in questione fondata su di un'operazione di ricalcolo della media dei valori riferito a tutte le aziende concorrenti alla concessione dei benefici in questione; poiché, diversamente opinando, il riequilibrio e il rispetto della *par condicio* auspicato dalla Sezione decidente sarebbero stati aggirati, riproducendo -*mutatis mutandi*- la stessa alterazione del valore medio di *performance* economica, emersa in sede di istruttoria e confermata dagli stessi uffici regionali. In altri termini, il ricalcolo del valore medio con riferimento ad una sola parte delle domande pervenute (quelle già ammesse alla fase successiva) ne determinerebbe una grave alterazione, considerato il riscontro di un indice elevatissimo di dati non veritieri. L'Amministrazione regionale avrebbe, quindi, snaturato il senso del dettato cautelare e dato corso ad un'istruttoria soltanto parziale, peraltro in assenza di criteri e parametri oggettivi, ai quali ancorare l'espletamento di tale attività.

Il Collegio ritiene di condividere tali considerazioni.

Il senso del giudicato cautelare va ricostruito sulla scorta del dato testuale complessivamente considerato, interpretando i singoli passaggi l'uno attraverso l'altro e tenuto conto della *ratio* dell'ordine impartito: quella di consentire un recupero

del valore medio effettivo in discussione che, unitamente agli altri criteri, ha verosimilmente alterato l'esito della selezione; ferma restando la possibilità del ripescaggio limitata alle aziende ricorrenti in questo giudizio e nei giudizi similari.

Del resto, anche il Consiglio di Stato –in sede di appello cautelare proposto nell'ambito del presente giudizio- ha suggerito un'interpretazione di segno analogo, rinviando alla motivazione delle precedenti ordinanze cautelari nn. 4412 e 4393 del 2019, entrambe pronunziate in fattispecie perfettamente sovrapponibili. In particolare, si riporta la motivazione dell'ordinanza 4393/2019:

“ritenuto che l'appello cautelare, pur nella sommaria delibazione qui consentita, non sia sprovvisto del necessario fumus boni iuris, in quanto:

a) le difese svolte dalla Regione Puglia confermano il carattere parziale dell'istruttoria, in particolare con riguardo al riesame condotto con riferimento alle posizioni dei soli soggetti ammessi e ricorrenti;

b) giustificano tale modus procedendi assumendone la sua piena conformità al dictum cautelare (ord. n. 36/2018) il quale tuttavia, lungi dal voler imporre il rifacimento della graduatoria per categorie di soggetti partecipanti, dopo aver segnalato le esigenze “di riequilibrio e di rispetto della par condicio”, ha circoscritto i propri effetti alle parti del giudizio ed in tal senso ha suggerito all'amministrazione di «valutare il possibile ripescaggio del ricorrente per un'eventuale collocazione in graduatoria, previa verifica della regolarità dei dati dallo stesso dichiarati», con la conseguenza che è quindi quantomeno dubbio che l'insieme di tali disposizioni si dovesse intendere nel senso poi tradotto nell'attività di riesame qui in contestazione, mentre è chiaro che la stessa tutela cautelare non sarebbe stata in alcun modo compromessa da un riesame esteso alle posizioni di tutti i soggetti partecipanti al bando;

c) eccepiscono una presunta novità delle censure svolte nell'appello cautelare che, tuttavia, non pare trovare riscontro nel contenuto del ricorso di primo grado, essendo questo inteso a contestare in termini generali, sia pure mediante esemplificazione di soluzioni alternative che avrebbero più correttamente potuto essere praticate dall'amministrazione, l'effetto di alterazione della par condicio che sarebbe derivato dalla sostanziale modificazione delle regole di formazione della graduatoria;...”

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, dunque, il gravame va accolto.

3.2.- L'accoglimento del primo motivo assorbe –allo stato- l'interesse alla decisione delle censure contenute nel secondo motivo. In tale ulteriore motivo si lamenta, invero, che l'attribuzione di un punteggio pari a zero, in sede di riformulazione della graduatoria, sia avvenuta in assenza di contraddittorio e, in ogni caso, in modo perplesso e confuso, non dando in alcun modo contezza delle motivazioni e in –asserita- totale assenza di regole precise e predeterminate; sebbene la variazione di pochi centesimi di punto avrebbe inciso in modo relevantissimo sull'attribuzione del punteggio.

Al di là del merito della contestazione e delle controdeduzioni regionali, non può invero dubitarsi, stante l'espressa previsione del bando, che l'attribuzione di un punteggio di segno positivo in relazione al Principio 2 in contestazione sia possibile solo ove la *performance* economica risulti maggiore del “valore di performance economico medio”; e, per effetto di quanto statuito al precedente punto 3.1, il valore medio dovrà essere ricalcolato con effetti –allo stato- non prevedibili.

4.- In conclusione, il ricorso va accolto sulla scorta del primo motivo. Considerata tuttavia la complessità della vicenda e l'incertezza dei relativi esiti finali, il Collegio ritiene di procedere alla compensazione tra le parti delle spese di causa.

(Omissis)