

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO - ROMA

Ricorso, con istanza cautelare, per

la **A.T.S. Monte Maggiore soc. coop.** (P.IVA 01697830717), con sede legale in Orsara di Puglia (FG), in persona del suo legale rappresentante *p.t.*, Ugo Fragassi, in proprio e in qualità di soggetto proponente e mandatario del programma denominato B.A.Ci. Quali. - Biomasse Alternative Cippato di Qualità, rappresentata e difesa -giusta procura in calce- dagli avv.ti Vania Romano (C.F. RMNVNA61M52D643Y) e Claudia Pironti (C.F. PRNCLD85L64A662O), ed elettivamente domiciliata presso lo studio della prima in Roma, al viale Giuseppe Mazzini, 6 (si dichiarano i seguenti indirizzi di posta elettronica certificata presso i quali si dichiara sin d'ora di voler ricevere ogni comunicazione e/o notifica relativa al presente giudizio: *vaniaromano@ordineavvocatiroma.org* e *claudia.pironti@pec.it* e fax 0632651082 - 0808651174);

contro

il **Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste** (C.F. 97099470581), in persona del Ministro *p.t.*, con sede in Roma, alla Via XX Settembre, 20, difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, con sede in Roma, alla Via dei Portoghesi, 12 (domiciliato telematicamente all'indirizzo di posta elettronica certificata estratto da Reginde *ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it*);

e nei confronti

- della **Natura Sarda Società Agricola S.S.** (P. IVA 01546920917), in persona del legale rappresentante *p.t.*, con sede in Bitti (NU), alla via Buselli, 1 (domiciliata telematicamente all'indirizzo di posta elettronica certificata estratto da Ini-pec *naturassagr@pec.it*);
- degli ulteriori controinteressati, non noti né conoscibili, per i quali si chiede la notifica per pubblici proclami;

per l'annullamento, previa sospensiva,

- del decreto n. 204812 dell'8 maggio 2024, comunicato in pari data, emesso dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale - Direzione generale dell'economia montana e delle foreste, a chiusura negativa della fase istruttoria relativa alla proposta definitiva del contratto filiera "B.A.Ci. Quali - Biomasse Alternative Cippato di Qualità" (doc. 1).
- ove occorra e nei limiti di interesse, del bando "Contratti di filiera Settore forestale", approvato e pubblicato il 26 aprile 2023, prot. 221150 (doc. 2), recante le caratteristiche, le modalità e le

forme per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera nel settore forestale e le modalità di erogazione delle agevolazioni, in attuazione del decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste n. 48567 del 31 gennaio 2023 (doc. 3);

- del preavviso di rigetto notificato via pec dall'Ufficio preposto il 15 aprile 2024 (doc. 4) e di tutti gli ulteriori atti inerenti al relativo procedimento, comunque denominati, nella misura in cui hanno condotto alla motivazione del rigetto della proposta progettuale *de qua*, ivi compresi gli eventuali verbali istruttori, non pubblicati né comunicati alla ricorrente;

- di tutti gli ulteriori atti presupposti, consequenziali e/o comunque connessi, ancorché non conosciuti, sui quali si riservano eventuali motivi aggiunti.

FATTO

A. - Il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (d'ora in poi anche solo MASAF), in attuazione del decreto n. 48567 del 31 gennaio 2023 (doc. 3) -recante i criteri, le modalità e le procedure per l'attuazione dei Contratti di filiera e le relative misure agevolative- approvava e pubblicava, il 26 aprile 2023, il bando “Contratti di filiera Settore forestale” (prot. 221150; doc. 2). Con detto bando venivano definite le caratteristiche, le modalità e le forme per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera nel settore forestale e le modalità di erogazione delle agevolazioni, previste a sportello e per un contingente massimo di 10.000.000,00 di euro.

B. - Al procedimento partecipavano diversi soggetti, tra cui la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore (in qualità di proponente e beneficiaria), che presentava il progetto B.A.Ci. Quali. - Biomasse Alternative Cippato di Qualità, insieme a sei soggetti beneficiari (diretti e indiretti):

		Importo da piano finanziario
1.	Soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore (proponente e beneficiario)	€ 425.000,00
2.	Coop. Agroforestale “Gargano Foreste”	€ 165.000,00
3.	Danese Maria Tommasa	€ 120.000,00

4.	Murgia Garagnone soc. coop. agricola	€ 120.000,00
5.	Vesuvio Legnami di Russo Antonio	€ 145.000,00
6.	Orlandini Antonio	€ 75.000,00
7.	Università degli Studi di Napoli Federico II (beneficiario indiretto)	€ 150.000,00
	Per un totale di	€ 1.200.000,00

Il progetto ricade tra quelli previsti alla tabella 1, commi b, c, e ed f del bando di filiera e consiste nella realizzazione di un impianto per la produzione di cippato di qualità o “CIPPATINO”, con il legno proveniente dai tagli boschivi degli altri componenti della filiera da destinare alla produzione di biomassa, migliorandone la qualità e ponendola in positiva competizione con altri materiali sul mercato italiano (come il pellet, di provenienza quasi totalmente estera).

Il partenariato, proposto con il coinvolgimento di soggetti di prim'ordine nel settore e di estrema affidabilità, prevede anche interventi non produttivi in un complesso boschivo e destinati esclusivamente a migliorare il valore ecologico delle foreste con miglioramenti per strade forestali gratuitamente accessibili al pubblico, che contribuiscono alla multifunzionalità delle foreste, intervenendo su manutenzione della viabilità forestale e silvo-pastorale aziendale di ogni ordine e grado (strade e piste) a servizio della fruizione del bosco e su aspetti di prevenzione rischi e miglioramento della fruibilità delle foreste (doc. 5; Allegato 2- “Schema di accordo di filiera”).

C. - Il progetto, seppur complesso, ha caratteri di assoluto pregio e vede interessati soggetti affidabili e di alto profilo: infatti, valorizzata la qualità della proposta, questa superava il primo vaglio procedimentale, risultando tra i primi posti (quinta delle dodici ammesse, per un importo ammesso di euro 884.950,00) nella graduatoria approvata con decreto n. 516172 del 28 settembre 2023 (doc. 6).

In particolare, gli importi ammessi al contributo erano così ripartiti:

		Importo ammesso
1.	Soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore (proponente e beneficiario)	€ 287.500,00
2.	Coop. Agroforestale “Gargano Foreste”	€ 132.500,00
3.	Danese Maria Tommasa	€ 109.450,00
4.	Murgia Garagnone soc. coop. agricola	€ 110.000,00
5.	Vesuvio Legnami di Russo Antonio	€ 72.500,00
6.	Orlandini Antonio	€ 30.000,00
7.	Università degli Studi di Napoli Federico II (beneficiario indiretto)	€ 143.000,00
	Per un totale di	€ 884.950,00

Ricevuta notizia dell'esito positivo, ai sensi dell'art. 10 del bando prefato, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore presentava tempestivamente la proposta definitiva di contratto di filiera nella quale, come previsto dal comma 8 dell'articolo prefato, recava la descrizione puntuale, compiuta e chiara dei contenuti del Programma di interventi presentato (il cui carattere sommario è ben definito all'art. 8), il piano finanziario e tutti gli elementi di dettaglio sviluppati in esito all'ammissione (cartella doc. 7).

D. - Sennonché, presentata la proposta definitiva, l'Ufficio preposto dava corso ad una serrata interlocuzione con il soggetto proponente, chiedendo a più riprese chiarimenti e integrazioni, con modalità non in linea con i principi regolanti il procedimento amministrativo. In particolare, con una prima comunicazione di integrazione (del 30 novembre 2023; doc. 8), veniva richiesta *-per esigenze istruttorie-* la trasmissione separata per ciascun beneficiario della dimostrazione della totale copertura finanziaria della spesa ammessa, entro le ore 13.00 del giorno 11 dicembre 2023.

Data l'assoluta genericità della richiesta avanzata (che attingeva non solo la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore, ma tutte le società partecipanti al bando; doc. 9), il 6 dicembre 2023 veniva inoltrata nuova pec con la quale si assumeva *-senza di fatto fornire alcun reale chiarimento-* che *“Per poter soddisfare le esigenze istruttorie riguardo la dimostrazione della*

*totale copertura finanziaria della spesa ammessa di cui all'art. 10, comma 10, lett. c), n. II, ultimo cpv del Bando n. 221150 del 26 aprile 2023, si rammenta che **è necessario produrre un documento che attesti la totale copertura finanziaria dell'intero progetto**. A titolo meramente esemplificativo può essere presentata, in caso di soggetti privati, **una relazione bancaria**; diversamente, in caso di enti pubblici, **una dichiarazione dell'ufficio economico finanziario competente**. Ad ogni modo, **tutte le modalità di dimostrazione di quanto richiesto dal sopracitato punto del bando saranno valutate dalla Commissione preposta**" (doc. 10).*

Adempiuto a quanto richiesto (previa richiesta di breve proroga per motivi di salute da parte del legale rappresentante della Vesuvio Legnami), con una nuova comunicazione (questa volta del 29 dicembre, alle 11.28; doc. 11), venivano estese innumerevoli richieste di chiarimenti e integrazioni, comminando il termine di 10 giorni per i relativi riscontri (dato il periodo notoriamente festivo, di fatto venivano assegnati soli 5 giorni).

Tra le molteplici richieste, vi era quella relativa alla posizione della Coop. Gargano Foreste:

- rilevato che *“nei riferimenti catastali riportati nei documenti prodotti, risultano mancanti tutte le particelle del Foglio 43 ricadenti nel Comune di Vico del Gargano presenti negli allegati 4 e 5 trasmessi al momento della presentazione della domanda”*, veniva richiesto che fossero trasmessi *“i documenti che attestano la disponibilità delle superfici sopra menzionate”*;
- ancora, rilevato che *“non è stata trasmessa l'autorizzazione paesaggistica del Comune di Vico del Gargano, o copia dell'avvenuta richiesta, atto dichiarato necessario”*, si chiedevano chiarimenti sul punto;
- si chiedeva, altresì, la *trasmissione del “dettaglio degli investimenti previsti, suddivisi per tipologia di spesa e cronoprogramma di realizzazione degli interventi”*; e
- infine, veniva richiesta *“un'integrazione della documentazione prodotta per la “dimostrazione della totale copertura finanziaria della spesa ammessa del progetto, come prevista dal piano finanziario”, da cui emerge la disponibilità di un istituto di credito alla “totale copertura finanziaria della spesa ammessa del progetto, come prevista dal piano finanziario” comprensiva sia del contributo in conto capitale che dalla quota parte a carico del beneficiario”*.

Per la Vesuvio Legnami, invece:

- veniva richiesta *“un’integrazione della documentazione prodotta per la “dimostrazione della totale copertura finanziaria della spesa ammessa del progetto, come prevista dal piano finanziario”, da cui emerge la disponibilità di un istituto di credito alla “totale copertura finanziaria della spesa ammessa del progetto, come prevista dal piano finanziario” comprensiva sia del contributo in conto capitale che dalla quota parte a carico del beneficiario.*

Anche queste richieste venivano prontamente riscontrate, stigmatizzando l’inidoneità del termine concesso per l’adempimento, non congruo sia in ragione della mole dei quesiti e degli adempimenti posti, sia del periodo in cui questi sono stati richiesti (nel pieno delle festività natalizie).

Ciò nonostante, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore produceva tutto quanto richiesto, evidenziando l’inidoneità del termine in relazione alla necessaria interlocuzione con gli Istituti bancari dei soggetti proponenti interessati.

Ciò nonostante, il 24 gennaio 2024 (doc. 12), assumendo il persistere di presunti errori e incongruenze, dopo aver segnalato che l’Ufficio avrebbe proceduto autonomamente a rettificare alcune cifre inserite nel Piano Finanziario di copertura, ritenute non corrette, in relazione -tra le altre- alla Coop. Gargano Foreste segnalavano che, con riferimento alle autorizzazioni necessarie per l’espletamento degli interventi e al *“dettaglio degli investimenti, suddivisi per tipologia di spesa, e cronoprogramma”*, erano necessarie ulteriori precisazioni e, anche riferendosi alla Vesuvio Legnami, si assumeva *“che la documentazione bancaria trasmessa non risulta sufficiente ai fini richiesti. In particolare, è necessario produrre atti che dimostrino la totale copertura finanziaria delle spese ammesse del progetto, come previste dal piano finanziario. A tal fine, si richiedono relazioni bancarie con cui gli istituti di credito attestino la totale copertura finanziaria delle spese del progetto, nonché la solidità economica e la capacità finanziaria dei beneficiari”*.

Per il riscontro alle richieste appena riprodotte (solo parte delle innumerevoli estese) si comminava il termine di soli 7 giorni (!).

Ancora una volta, nonostante i chiarimenti già forniti, l’abnormità delle circostanze segnalate e -non da ultimo- il termine palesemente non congruo per dar corso all’istruttoria, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore in relazione alla sola richiesta di ulteriore documentazione bancaria evidenziava che l’istruttoria presso gli istituti bancari dei soggetti interessati era ancora in corso e che, ancora una volta, il termine concesso era assolutamente incongruo.

L'amministrazione avversa però, non paga del puntuale riscontro fornito e senza considerare il più ampio termine richiesto, con nuova comunicazione del 1° marzo 2024 (dopo poco più di 20 giorni dalla precedente richiesta; doc. 13), reiterava e incrementava le richieste integrative, evidenziando -tra le altre- per la Coop. Gargano Foreste e la Vesuvio Legnami ancora una volta la necessità delle *“le relazioni bancarie, la cui istruttoria era in corso al momento della richiesta di chiarimenti ed integrazione documentale del 24 gennaio 2024”*, chiedendo di specificare *“le cifre di eventuali altre fonti di copertura, che andranno poi inserite nello schema di contratto di filiera”* .

Di poi, per la sola Coop. Gargano Foreste, preso atto della nota di chiarimenti sulle somme rappresentate nella documentazione progettuale (Allegato 4), comunicava la necessità di ulteriori chiarimenti sul punto.

Anche in questo caso, si chiedeva un riscontro entro il termine -non congruo- di sette giorni e, ancora una volta, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore produceva tutto quanto richiesto con puntualità e completezza, ferma la richiesta di proroga (inoltrata l'11 marzo 2024; docc. 14, 15 e 16) per la produzione delle relazioni bancarie, proroga concessa fino al 2 aprile 2024 (doc. 17). Alla richiesta della prova della copertura delle spese finanziate, ad ogni modo, si riteneva aver dato riscontro con gli ulteriori documenti prodotti, che dimostravano incontrovertibilmente la totale copertura della spesa di cui al progetto.

La proponente produceva tutto quanto in suo possesso e richiesto (doc. 18)

E. - Inaspettatamente, con nota del 12 aprile u.s. (doc. 4), l'amministrazione comunicava i motivi ostativi all'accoglimento della domanda avanzata dalla soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore, assumendo che: *“Non può trovare accoglimento nemmeno l'ipotesi, paventata dal Soggetto Proponente, riguardante l'esclusione del Beneficiario Vesuvio Legnami di Russo Antonio ... Inoltre, dalla valutazione della parziale documentazione trasmessa in data 2 aprile 2024 è emerso che gli atti prodotti dal Beneficiario Cooperativa Agroforestale “Gargano Foreste” non sono sufficienti ai fini richiesti. Per di più, i dati riportati nel documento denominato “Relazione contabile”, redatto dal Rag. Pietro Tancredi, riporta numerose cifre errate tra cui, in particolare, vi si riporta erroneamente che “il capitale proprio necessario per la realizzazione [...] è pari ad € 32.500”. In realtà, la somma del contributo in conto capitale relativa al Beneficiario è pari ad € 69.800,00. Ed era rispetto a questa cifra si sarebbe dovuta dimostrare la copertura finanziaria”*.

Sebbene si facesse riferimento alla sola posizione della Coop. Gargano Foreste e si fossero già prodotti puntuali chiarimenti e copiosa documentazione a supporto dei requisiti finanziari richiesti, l'amministrazione avversa preannunciava l'esito negativo della fase istruttoria, comminando il termine di 10 giorni per memorie di partecipazione.

Al preavviso, nel termine assegnato, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore rispondeva con articolata produzione documentale (doc. 19), rappresentando come fosse pervenuta per la Vesuvio Legnami, da parte di Unicredit Banca, l'erogazione di un prestito per € 69.020,00, comunicato il 17 aprile 2024, prestito che -in uno con quanto già dichiarato e prodotto- consentiva senz'altro di coprire la quota dei mezzi propri del progetto presentato; al contempo, per la Coop. Gargano Foreste venivano prodotte la relazione revisionata dallo Studio Commerciale Rag. Pietro Tancredi, emendate dai segnalati refusi, e il Bilancio 2022 -l'ultimo consolidato- dal quale erano stati ripresi i dati inseriti nella relazione prefata, assieme agli ultimi estratti conto trimestrali, tutto a riprova e conferma della piena copertura dei costi previsti.

F. - Nonostante l'ennesimo e documentale riscontro, l'amministrazione confermava l'esito negativo preannunciato, con decreto notificato l'8 maggio 2024 (doc. 1), assumendo che:

- in relazione alla posizione della Vesuvio Legnami, *“la delibera della Banca Unicredit versata in atti non è sufficiente a dimostrare la totale copertura finanziaria della spesa ammessa in quanto il finanziamento bancario deliberato risulta essere grandemente inferiore rispetto al fabbisogno complessivo del Progetto. Alla luce di tale documento, dunque, la copertura finanziaria risulta dimostrata solo in minima parte. Nello specifico, a fronte di un fabbisogno totale pari ad € 176.900,00, il finanziamento bancario deliberato è pari ad € 69.020. Ne discende che, in violazione dell'art. 10 comma 10 lett. c), n. II ultimo capoverso del Bando, resta non dimostrata la copertura dei restanti € 107.880,00 del Programma. Non assume alcun rilievo, poi, la dichiarazione resa dal titolare della ditta Vesuvio Legnami con cui questi ritiene che l'investimento sia sostenibile dalla Vesuvio Legnami in primis perché non si tratta di un'autodichiarazione resa ai sensi della DPR n. 445 del 2000; inoltre, anche qualora si fosse trattato di un'autodichiarazione, la stessa non sarebbe stata sufficiente in quanto per dimostrare la copertura finanziaria dei restanti € 107.880,00 è necessario che un professionista terzo attesti che il Soggetto Beneficiario sia in grado di coprire, con i propri mezzi finanziari, le spese ammesse a finanziamento”*;
- in relazione alla posizione della Coop. Gargano Foreste, pur avendo premesso che *“non rilevi quale motivo ostativo all'approvazione della proposta definitiva di contratto”*, *“non*

può essere accolta la documentazione versata in atti relativa al Beneficiario Cooperativa Agroforestale “Gargano Foreste”. Con la PEC del 12 aprile contenente la comunicazione di preavviso di rigetto l’Amministrazione evidenziava come numerose cifre riportate nel documento denominato “Relazione contabile” fossero errate e che il documento non fosse sufficiente ai fini richiesti. In relazione a tale profilo il Soggetto Beneficiario ha prodotto una serie di documenti che non possono essere accolti per i seguenti motivi: - gli estratti conto non sono sufficienti a dimostrare la copertura finanziaria richiesta dal Bando in quanto con l’estratto conto si cristallizza la situazione finanziaria in un determinato momento, ma non si tratta di un documento in grado di assicurare una solidità economica effettiva e continuativa; - il bilancio di esercizio, in maniera simile, cristallizza la situazione patrimoniale e finanziaria di una società con riferimento ad un determinato esercizio, ormai conclusosi al momento in cui viene redatto il documento; ne deriva che non si tratta di un atto che dimostri la copertura finanziaria di una determinata somma. Inoltre, trattandosi di un documento complesso, richiede notevole tempo per essere redatto e quindi non si rivela di stretta attualità specialmente in relazione alla dimostrazione di totale copertura finanziaria, come dimostrato dalla circostanza che il soggetto Beneficiario ha potuto allegare solo il bilancio relativo all’esercizio 2022; - è stata trasmessa una nuova dichiarazione del rag. Tancredi ove, in primo luogo, sono nuovamente riportate cifre errate: in particolare è riportato che il fabbisogno totale del Progetto sia pari ad € 206.300,00 ed il contributo a mezzi propri sia di € 73.800,00. Diversamente, dalla documentazione versata in atti in sede di proposta definitiva del contratto di filiera risultava come il fabbisogno totale del Progetto fosse di € 202.300,00 e che il contributo a mezzi propri ammontasse ad € 69.800,00. Inoltre, la dichiarazione in oggetto non è stata redatta ai sensi del DPR n. 445 del 2000 non avendo, dunque, valore legale di autodichiarazione sostitutiva di atto notorio”.

Il provvedimento negativo è palesemente illegittimo ed erroneo, frutto di una istruttoria confusionaria e distante dai principi e dai dettami normativi che regolano il procedimento, pertanto, la soc. coop. A.T.S. Monte Maggiore, in qualità di proponente e beneficiario, anche per tutte le altre partecipanti al progetto di cui in narrativa, propone il presente giudizio al fine di ottenere l’annullamento di quanto gravato alla stregua dei seguenti

MOTIVI

1. - Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 del bando e dei principi della legge 241/1990 relativamente al soccorso istruttorio procedimentale e del giusto procedimento. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e difetto di ragionevolezza.

1.a. - Tanto premesso in fatto, al fine di confutare i motivi estesi a supporto del diniego che si oppone, si procederà alla presentazione dapprima alla disamina delle censure comuni ad entrambe le posizioni dei soggetti beneficiari cui sono state imputate le (presunte e contestate) criticità, riferite al più generale procedimento, e, di poi, si procederà alla disamina delle singole posizioni.

In primo luogo, dunque, si censura la modalità con cui l'amministrazione ha condotto la fase dell'istruttoria all'esito dell'ammissione e in relazione all'esame della proposta progettuale di dettaglio presentata dalla ricorrente.

In particolare, è da stigmatizzare lo stillicidio di istanze di chiarimenti e integrazioni avanzate dall'amministrazione, nella quasi totalità delle occasioni avanzate a ridosso dei periodi festivi e comminando termini palesemente non congrui e, soprattutto, incrementando il tenore delle richieste avanzate di volta in volta, dando luogo ad una fitta corrispondenza, che pure non ha avuto la conclusione che si anelava.

Non è inopportuno evidenziare come i termini comminati sono tutti violativi della previsione di cui all'art. 11 del bando, laddove si prescrive (comma 3) che *“Le carenze di qualsiasi elemento della proposta definitiva e, in particolare, la mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale della stessa possono essere sanate ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge 7 agosto 1990, n. 241. Ai fini della sanatoria il Ministero assegna al soggetto proponente un congruo termine - non inferiore a dieci (10) giorni, salvo proroghe concesse per cause debitamente motivate - perché sia resa, integrata o regolarizzata la proposta presentata. In caso di inutile decorso del termine, il Ministero procede all'esclusione del soggetto proponente”*.

Ebbene, detto termine non è stato mai rispettato:

□ la prima richiesta di chiarimenti, del 30 novembre 2023, estesa in modo del tutto generico e inidoneo ai fini di un puntuale riscontro, veniva seguita da una (parimenti inidonea) specificazione, con pec del successivo 6 dicembre, nella quale però si confermava il termine comminato in origine, prorogato di un solo giorno perché *“nella finestra temporale concessa per l'adempimento richiesto con PEC del 30 novembre 2023 è compreso un*

giorno festivo”: pertanto, **il termine per i chiarimenti era di soli 6 giorni (tra il 6 dicembre ed il 12 dicembre 2023)**;

□ la seconda richiesta del 29 dicembre 2023, prevedeva quale termine ultimo per gli adempimenti -innumerevoli- richiesti l’8 gennaio 2024: anche qui veniva assegnato figurativamente un termine di 10 giorni, fermo poi precisare che la cartella predisposta per il caricamento di quanto richiesto, sarebbe divenuta inaccessibile proprio l’8 gennaio alle ore 18.00. Di fatto venivano concessi **soli 5 giorni, dato il periodo festivo** (il dato era ben noto a tutti, sebbene tenuto inspiegabilmente in non cale);

□ la terza e la quarta richiesta -del 24 gennaio e del 1° marzo 2024- espressamente comminavano **7 giorni per i riscontri**;

□ infine, anche con il preavviso di rigetto del 15 aprile 2024, veniva comminato un termine solo figurativo di 10 giorni, dato che -ed anche questo doveva essere ben noto alla commissione precedente- nel lasso di tempo “concesso” cadevano le festività nazionali, con riduzione -almeno- di 1 giorno dai dieci assegnati. Dunque, **i giorni assegnati erano solo 9.**

Pertanto, la Commissione non ha mai rispettato i termini previsti dal Bando e, in particolare, dall’art. 11 richiamato, e -più in generale- ha proceduto in modo palesemente incongruo, modificando e incrementando le richieste estese ad ogni richiesta di chiarimento, senza evidentemente una preventiva e completa disamina della documentazione prodotta, procedendo a tentoni e ingenerando non poche difficoltà nei soggetti interessati.

Del resto, è pacifico l’orientamento della giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 50, richiamato in Consiglio di Stato sez. VII, 30 agosto 2023, n. 8083) secondo cui il soccorso istruttorio costituisce istituto generale del procedimento amministrativo ed un doveroso *modus procedendi*, volto a superare inutili formalismi in nome del principio del *favor participationis* e della semplificazione, rappresentando quindi un’applicazione legale del principio del giusto procedimento sancito dall’art. 3, legge 7 agosto 1990, n. 241.

I formalismi inutili e la mancata semplificazione, invece, hanno caratterizzato proprio la fase istruttoria, gestita in modo contrario a tutti i principi testé invocati e ingenerando difficoltà illegittime nei confronti dei partecipanti.

Come si dirà nel prosieguo, in relazione alla posizione della Vesuvio Legnami e della Coop. Gargano Foreste, ad esempio, v’è riprova di quanto testé dedotto anche nella richiesta

generica e incomprensibile della documentazione atta a provare la *totale copertura finanziaria della spesa ammessa del Progetto*. È emerso chiaramente che la stessa commissione che inoltrava le richieste di “integrazioni” sul punto non sapesse realmente quale documentazione dovesse (o potesse) essere prodotta, il tutto anche per l’evidente genericità del bando (art. 10, comma 10) e per la mancata corretta comprensione del concreto atteggiarsi del requisito prefato.

Infatti, le richieste avanzate erano a dir poco tautologiche, senza mai esplicitare la tipologia dei documenti richiesti, né illustrare compiutamente i motivi per cui quanto prodotto veniva ritenuto inidoneo.

Anche questo aspetto (che si affronterà meglio nel prosieguo) è un ulteriore indice dell’illegittimità dell’istruttoria per come governata, circostanza che di per sé vizia i provvedimenti gravati, che anche solo per questo motivo meritano -nei limiti di interesse della ricorrente- di essere annullati.

1.b. - Fermo quanto sopra, come preannunciato, si procederà alla disamina dei motivi spesi per ciascun soggetto interessato, esaminandone l’evidente erroneità, ingiustizia e illegittimità.

La posizione della Vesuvio Legnami: la prova della copertura finanziaria della spesa ammessa. L’idoneità della documentazione prodotta e l’ininfluenza dell’ulteriore richiesta documentale.

In relazione alla Vesuvio Legnami, la commissione ha assunto che *“la delibera della Banca Unicredit versata in atti non è sufficiente a dimostrare la totale copertura finanziaria della spesa ammessa in quanto il finanziamento bancario deliberato risulta essere grandemente inferiore rispetto al fabbisogno complessivo del Progetto”* e tanto perché *“a fronte di un fabbisogno totale pari ad € 176.900,00, il finanziamento bancario deliberato è pari ad € 69.020. Ne discende che, in violazione dell’art. 10 comma 10 lett. c), n. Il ultimo capoverso del Bando, resta non dimostrata la copertura dei restanti € 107.880,00 del Programma. Non assume alcun rilievo, poi, la dichiarazione resa dal titolare della ditta Vesuvio Legnami con cui questi ritiene che l’investimento sia sostenibile dalla Vesuvio Legnami in primis perché non si tratta di un’autodichiarazione resa ai sensi della DPR n. 445 del 2000; inoltre, anche qualora si fosse trattato di un’autodichiarazione, la stessa non sarebbe stata sufficiente in quanto per dimostrare la copertura finanziaria dei restanti € 107.880,00 è necessario che un professionista terzo attesti che il Soggetto Beneficiario sia in grado di coprire, con i propri mezzi finanziari, le spese ammesse a finanziamento”*.

L'errore in cui è incorsa la commissione è evidente.

Come già emerso in precedenza, la commissione ha espressamente richiesto **un documento che attesti la totale copertura finanziaria dell'intero progetto** (pec del 6 dicembre 2023), facendo erroneo riferimento alla copertura dell'intero progetto e non solo della quota al netto del contributo in conto capitale: ed infatti, non ha senso richiedere la copertura finanziaria delle somme versate a fondo perduto dall'amministrazione e anche l'IVA, dato che questa (come previsto espressamente anche nel bando) non è un costo e non è neanche considerata finanziabile.

Dunque, è opportuno definire in primo luogo l'esatto ammontare degli importi di cui si deve riprovare la copertura finanziaria.

L'investimento di Vesuvio Legnami è stato prospettato per complessivi euro 176.900,00, così ripartiti (e dichiarati nell'Allegato 8):

Interventi	Ta. 1 lett. b), c)
Totale fabbisogno	€ 176.900,00
Contributo in conto capitale	€ 68.000,00 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 4.500,00 – Tab. 1 lett. c) (50%)
Mezzi propri	€ 68.000,00 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 4.500,00 – Tab. 1 lett. c) (50%) € 31.900,00 – IVA sugli investimenti

E infatti Vesuvio Legnami (come tutte le altre partecipanti al procedimento che ci occupa) ha dimostrato esattamente quanto richiesto: sono state prodotte le referenze bancarie, le dichiarazioni bancarie e quelle dello stesso legale rappresentante, oltre alla documentazione relativa all'erogazione di un finanziamento a quasi totale copertura delle somme richieste. Da tutta la documentazione prodotta emerge che:

- gli importi coperti dal finanziamento ammesso dalla Unicredit, erano pari ad euro 69.020,00;
- gli importi messi a disposizione direttamente dal legale rappresentante p.t. della Vesuvio Legnami, per l'importo residuo (erano pari a poco più di 3.000,00 euro);
- **la sommatoria riprovava la disponibilità, quindi, di mezzi propri per un totale di euro 72.500,00 (pari all'importo dei mezzi propri lettere b 3 c, al netto dell'IVA).**

In definitiva: dei 176.900,00 euro, sono stati ammessi in conto capitale (quindi a fondo perduto) euro 72.500,00, conseguendo l'onere per Vesuvio Legnami di provare la copertura

dell'importo residuo, di euro 104.400,00, decurtato del valore dell'IVA (ai sensi dell'art. 6, comma 5, trattandosi di importo non ammissibile): pertanto Vesuvio Legnami doveva ed ha dimostrato di avere mezzi finanziari per sostenere l'importo di euro 72.500 (pari alla differenza tra 104.400,00 e 31.900,00 di IVA).

Detto importo è completamente coperto dal finanziamento deliberato dalla Unicredit e dalla dichiarazione resa dal legale rappresentante della Vesuvio Legnami: in merito a quest'ultimo aspetto, non si comprende perché la si ritenga priva dei requisiti di legge e perché, quand'anche fosse stato effettivamente assunta detta regolarità, non sia stato comminato un termine per la mera regolarizzazione della dichiarazione resa.

Si tratta, con tutta evidenza, della carenza di meri elementi formali, che sarebbero stati agevolmente superati con una integrazione e/o rettifica della medesima dichiarazione, senza che detto formalismo potesse ritenersi sostanzialmente inficiante la posizione della beneficiaria.

Non si comprende, quindi, perché, nonostante la documentazione prodotta, proveniente da Istituti di credito e assolutamente incontestabile, per di più prova di una liquidità immediata e della fiducia dell'istituto bancario, in uno con la dichiarazione di cui si contesta la forma e non la sostanza, la commissione abbia ritenuto non sufficientemente dimostrato il requisito.

Al più, come si dirà anche in seguito, avrebbe potuto essere ridotto l'importo ammesso a beneficio della quota non coperta dal finanziamento, anche solo in ragione ai principi di proporzionalità e ragionevolezza che qui sono stati del tutto obliati.

La posizione della Coop. Gargano Foreste: la prova della copertura finanziaria della spesa ammessa. L'idoneità della documentazione prodotta e l'ininfluenza dell'ulteriore richiesta documentale.

La commissione assume la presunta incompletezza della documentazione prodotta, affermando che nonostante ***“non rilevi quale motivo ostativo all'approvazione della proposta definitiva di contratto”***, ***“non può essere accolta la documentazione versata in atti relativa al Beneficiario Cooperativa Agroforestale “Gargano Foreste”. Con la PEC del 12 aprile contenente la comunicazione di preavviso di rigetto l'Amministrazione evidenziava come numerose cifre riportate nel documento denominato “Relazione contabile” fossero errate e che il documento non fosse sufficiente ai fini richiesti. In relazione a tale profilo il Soggetto Beneficiario ha prodotto una serie di documenti che non possono essere accolti per i seguenti motivi:***

- *gli estratti conto non sono sufficienti a dimostrare la copertura finanziaria richiesta dal Bando in quanto con l'estratto conto si cristallizza la situazione finanziaria in un determinato momento, ma non si tratta di un documento in grado di assicurare una solidità economica effettiva e continuativa;*
- *il bilancio di esercizio, in maniera simile, cristallizza la situazione patrimoniale e finanziaria di una società con riferimento ad un determinato esercizio, ormai conclusosi al momento in cui viene redatto il documento; ne deriva che non si tratta di un atto che dimostri la copertura finanziaria di una determinata somma. Inoltre, trattandosi di un documento complesso, richiede notevole tempo per essere redatto e quindi non si rivela di stretta attualità specialmente in relazione alla dimostrazione di totale copertura finanziaria, come dimostrato dalla circostanza che il soggetto Beneficiario ha potuto allegare solo il bilancio relativo all'esercizio 2022;*
- *è stata trasmessa una nuova dichiarazione del rag. Tancredi ove, in primo luogo, sono nuovamente riportate cifre errate: in particolare è riportato che il fabbisogno totale del Progetto sia pari ad € 206.300,00 ed il contributo a mezzi propri sia di € 73.800,00. Diversamente, dalla documentazione versata in atti in sede di proposta definitiva del contratto di filiera risultava come il fabbisogno totale del Progetto fosse di € 202.300,00 e che il contributo a mezzi propri ammontasse ad € 69.800,00. Inoltre, la dichiarazione in oggetto non è stata redatta ai sensi del DPR n. 445 del 2000 non avendo, dunque, valore legale di autodichiarazione sostitutiva di atto notorio”.*

La commissione, pur ammettendo che quanto evidenziato nel prosieguo ***non rilevi quale motivo ostativo all'approvazione della proposta definitiva di contratto*** (!), rigetta la proposta, assumendo l'inidoneità della documentazione prodotta accampano motivi a dir poco non chiari.

E' già eclatante la violazione dei principi di tassatività delle cause di esclusione e di proporzionalità e ragionevolezza, tutti dichiaratamente violati dalla commissione nel momento stesso in cui, pur nella piena consapevolezza dell'impossibilità di escludere la proposta progettuale per quanto pur eccepito, ne delibera l'esclusione.

Questa circostanza ridonda *ex se* a vizio dell'intero provvedimento.

Ma anche nel merito, contrariamente a quanto pur consentito per altri soggetti, la commissione afferma che non sono sufficienti a dimostrare il requisito della copertura finanziaria gli estratti conti e il bilancio di esercizio, perché non fornirebbero l'assicurazione di

una solidità economica effettiva e continuativa cristallizzando una situazione finanziaria non di stretta attualità.

L'affermazione lascia basiti: non si comprende cosa a questo punto avrebbe potuto (o dovuto) produrre il soggetto proponente a riprova della propria stabilità economica e della solidità finanziaria. La Coop. Gargano Foreste ha prodotto documenti formali, i più recenti in suo possesso (è singolare l'accenno alla presentazione del bilancio consolidato 2022, posto che è l'unico a poter essere prodotto...), dai quali emerge a chiare lettere la propria stabilità e solidità.

Come già emerso in precedenza, la commissione ha espressamente richiesto **un documento che attesti la totale copertura finanziaria dell'intero progetto** (pec del 6 dicembre 2023), indicando a mero titolo esemplificativo tra i documenti producibili *una relazione bancaria, dichiarazione dell'ufficio economico finanziario competente*, ferma la affermata possibilità di **fornire la prova richiesta con altre e non tassative modalità**. E ancora, con la comunicazione del gennaio 2024, chiedeva l'invio di *“relazioni bancarie” con cui gli istituti di credito attestino la totale copertura finanziaria delle spese del progetto, nonché la solidità economica e la capacità finanziaria dei beneficiari*, sebbene dette relazioni -come già rassegnato in precedenza- fossero solo **una delle modalità ammesse** per la riprova del requisito, prova che era stata già fornita.

E infatti la Coop. Gargano Foreste (come tutte le altre partecipanti al procedimento che ci occupa) ha dimostrato esattamente quanto richiesto: sono state prodotte le referenze bancarie, il bilancio consolidato 2022 (l'unico disponibile, dato che l'annualità successiva si chiude a dicembre ed il bilancio è disponibile solo da metà del 2024, e non per vezzo o scelta della società!), gli estratti conto aggiornati, Da tutta la documentazione prodotta emerge che:

- dall'ultimo bilancio consolidato (approvato e depositato nel 2023), si evince lo stato patrimoniale ed economico dell'azienda e, in particolare, la presenza di riserve di bilancio pari ad euro 168.177,00;
- dall'estratto conto scalare al dicembre 2023 si calcolava la giacenza media (dividendo per 365 giorni il totale numero creditori = 49.624.418,58/ 365) per un importo di euro 135.949,09;
- **la sommatoria riprovava ampiamente la disponibilità, quindi, di mezzi propri, di gran lunga superiore all'importo delle spese da coprire con mezzi propri.**

L'investimento della Coop. Gargano Foreste è stato prospettato per complessivi euro 213.500,00, così ripartiti (e dichiarati nell'Allegato 8):

Interventi	Tab. 1 lett. b), c), e), f) Tab. 2 lett. a), e)
Totale fabbisogno	€ 206.300,00
Contributo in conto capitale	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%) € 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 91.000,00 – Tab. 2 lett. a) (100%) € 9.000,00 – Tab. 2 lett. e) (100%)
Mezzi propri	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%) € 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 4.000,00 – Tab. 1 lett. e) (surplus preventivo) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 1.000,00 – Tab. 1 lett. f) (surplus preventivo) € 36.300,00 – IVA sugli investimenti

Dei 206.300,00 euro (recte, come si dirà nel seguito, 201.300,00), sono stati ammessi in conto capitale (quindi a fondo perduto) euro € 132.500,00, conseguendo l'onere per Coop. Gargano Foreste di provare la copertura dell'importo residuo, di euro 73.800,00, da decurtare del valore dell'IVA (ai sensi dell'art. 6, comma 5, trattandosi di importo non ammissibile): pertanto la Coop. Gargano Foreste doveva ed ha dimostrato di avere mezzi finanziari per sostenere l'importo di euro 37.500 (pari alla differenza tra 132.500,00 e 36.500,00 di IVA).

Detto importo è completamente coperto dalle riserve e dalla giacenza media del conto, quand'anche si volesse assumere la necessità della copertura anche per la quota dell'IVA, nel nostro caso anche questo valore risulta coperto, **avendo fondi propri disponibili per 304.126,09 euro, importo ben maggiore degli ipotizzabili 73.800,00 euro.**

Non si comprende, quindi, perché, nonostante l'ampia documentazione prodotta, proveniente da Istituti di credito e assolutamente incontestabile, la commissione abbia ritenuto non sufficientemente dimostrato il requisito, assumendo la non attualità (!) del bilancio consolidato e degli estratti conto depositati.

Del resto, anche volendo ritenere che la commissione ritenga unico documento utile al fine di conferire la prova del requisito richiesto, non può rimarcarsi che una dichiarazione bancaria non è prova di liquidità immediata, concreta e attuale, ma solo una dichiarazione della generica solidità dell'azienda (dichiarazione peraltro già estesa nelle referenze bancarie prodotte), che è potenziale, non materiale.

Fa specie che per il medesimo progetto, la stessa commissione ha ritenuto più che sufficiente la medesima documentazione prodotta da altro beneficiario: infatti, la Murgia Garagnone ha fornito i bilanci degli anni 2021 e 2022, dichiarazione del commercialista e lettera di referenze bancarie, stessa documentazione prodotta dalla Coop. Gargano Foreste, ma questa volta ritenuta idonea e sufficiente ai fini della dimostrazione del possesso del requisito in parola.

E' evidente la disparità e l'irragionevolezza del comportamento assunto dalla commissione.

La circostanza è ancora più singolare avendo a mente che la Coop. Gargano Foreste ha prodotto anche una dichiarazione del rag. Pietro Tancredi, iscritto all'Ordine dei Commercialisti e degli Esperti Contabili di Foggia, nella quale si è data ampia evidenza di quanto sopra e si è riconfermata e documentata la copertura totale delle spese di cui al progetto.

Proprio sulla relazione del rag. Tancredi, poi, la commissione cade in un ulteriore errore.

Proprio sulla relazione fornita, la commissione deduce a motivo ostativo per l'accoglimento del progetto presentato che *“è stata trasmessa una nuova dichiarazione del rag. Tancredi ove, in primo luogo, sono nuovamente riportate cifre errate: in particolare è riportato che il fabbisogno totale del Progetto sia pari ad € 206.300,00 ed il contributo a mezzi propri sia di € 73.800,00. **Diversamente, dalla documentazione versata in atti in sede di proposta definitiva del contratto di filiera risultava come il fabbisogno totale del Progetto fosse di € 202.300,00 e che il contributo a mezzi propri ammontasse ad € 69.800,00.** Inoltre, la dichiarazione in oggetto non è stata redatta ai sensi del DPR n. 445 del 2000 non avendo, dunque, valore legale di autodichiarazione sostitutiva di atto notorio”*.

La motivazione è frutto di un palese difetto di istruttoria, che vizia il provvedimento gravato, ed è anche il risultato della confusione indotta proprio dall'incedere

dell'amministrazione: in primo luogo, l'errore materiale relativo ad alcune cifre rappresentate, non solo non inficia la comprovata copertura finanziaria, ma ha il solo effetto di incrementare il valore della quota che la Coop. Gargano è tenuta a coprire con mezzi propri, posto che si discorre di un incremento del fabbisogno (solo dichiarato, posto che negli atti allegati il fabbisogno non è mai stato alterato dalla beneficiaria). Tanto conferma che anche l'errore nella dichiarazione è del tutto ininfluenza sul piano del requisito e sicuramente non giustificante l'esclusione comminata.

Al fine di illustrare quanto erroneamente preso a riferimento dalla commissione, che non si è avveduta di aver essa stessa ingenerato non poca confusione sui valori indicati, si ricostruisce di seguito quanto accaduto.

Fabbisogni (Importi in migliaia di Euro)	Tab. 1A	Tab. 2A	Tab. 3A	Tab. 4A	Totale
Investimenti e spese ammissibili	65.000,00	100.000,00	0,00	0,00	165.000,00
Investimenti e spese non ammissibili	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IVA sugli investimenti	14.300,00	22.000,00	0,00	0,00	36.300,00
Altri fabbisogni (<i>specificare</i>)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE FABBISOGNI	79.300,00	122.000,00	0,00	0,00	201.300,00
Coperture					%Fonti finanziarie / Totale Coperture
Mezzi propri	14.300,00	22.000,00	0,00	0,00	18,03
Finanziamento bancario	35.000,00	0,00	0,00	0,00	17,38
Finanziamento agevolato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contributo in conto capitale	30.000,00	100.000,00	0,00	0,00	64,59
Altri finanziamenti a medio/lungo termine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre fonti di copertura (<i>specificare</i>)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE COPERTURE	79.300,00	122.000,00	0,00	0,00	100,00

Figura 1 - estratto Allegato 4 presentato

Dagli estratti riportati sopra, emerge che nel progetto presentato (Allegato 4) era dedotto un fabbisogno totale progettuale di euro 201.300,00, somma che, anche nel prospetto del piano finanziario, non viene modificata.

Con riguardo ai Progetti dei singoli beneficiari

Piano dei flussi finanziari e delle fonti di finanziamento dei singoli Progetti

Fabbisogni	Spese ammesse a finanziamento	Spese da sostenere con altra fonte finanziaria	IVA sugli investimenti
Beneficiario 1	€ 425.000,00		€ 93.500,00
Beneficiario 2	€ 165.000,00		€ 36.300,00
Beneficiario 3	€ 119.353,03		€ 26.257,66
Beneficiario 4	€ 120.000,00		€ 26.400,00
Beneficiario 5	€ 145.000,00		€ 31.900,00
Beneficiario 6	€ 75.000,00		€ 1.650,00
Beneficiario 7	€ 143.000,00		€ 0,00
TOTALE FABBISOGNI	€ 1.192.353,03	€ 0,00	€ 216.007,66
Coperture	Mezzi Propri	Contributo in conto capitale	Altri finanziamenti o altre fonti di copertura (completare con SI/NO)
Beneficiario 1	€ 93.500,00	€ 287.500,00	SI 137500
Beneficiario 2	€ 36.300,00	€ 132.500,00	SI 32500
Beneficiario 3	€ 26.257,66	€ 109.446,97	SI 9906,06
Beneficiario 4	€ 26.400,00	€ 110.000,00	SI 10000
Beneficiario 5	€ 35.380,00	€ 72.500,00	SI 69020
Beneficiario 6	€ 46.650,00	€ 30.000,00	
Beneficiario 7	€ 0,00	€ 143.000,00	
TOTALE COPERTURE	€ 264.487,66	€ 884.946,97	€ 258.926,06

Figura 3 - estratto prospetto piano finanziario (Beneficiario 2)

Alla chiusura della prima fase istruttoria, ammesso il progetto allo step successivo, il Ministero -con la nota del 24 gennaio 2024- comunicava di aver rettificato i dati del fabbisogno rappresentati nel piano finanziario e nel progetto presentato, **variandoli dai 201.300,00 dichiarati a 206.300,00.**

2. Coop. Agroforestale "Gargano Foreste":

Interventi	Tab. 1 lett. b), c), e), f) Tab. 2 lett. a), e)
Totale fabbisogno	€ 206.300,00
Contributo in conto capitale	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%)

	€ 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 91.000,00 – Tab. 2 lett. a) (100%) € 9.000,00 – Tab. 2 lett. e) (100%)
Mezzi propri	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%) € 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 4.000,00 – Tab. 1 lett. e) (surplus preventivo) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 1.000,00 – Tab. 1 lett. f) (surplus preventivo) € 36.300,00 – IVA sugli investimenti
Altre fonti di copertura	Si, da specificarne la cifra

Il Ministero, quindi, incrementa di euro 5.000,00 il valore considerato in prima battuta, avendo rilevato una erronea comunicazione relativa ai preventivi tecnici.

In particolare, il costo delle voci di cui alla Tab. 1, lett. e (redazione di Piano di gestione), previsto per euro 16.000,00, dalla lettura dei preventivi risultava essere di complessivi euro 20.000,00 (preventivo del consulente dott. Cilenti). Invece il costo della voce di cui alla Tab. 1, lett. f (certificazione forestale), previsto per euro 5.000,00, corrispondeva perfettamente a quanto riportato nel preventivo prodotto (preventivo società Dream), risultando del tutto incomprensibile l'incremento di euro 1.000,00 effettuato autonomamente dal Ministero, peraltro senza corrispondente incremento della voce dell'IVA (circostanza che resta senza spiegazione).

Il 25 gennaio 2024, preso atto delle modifiche adottate dall'amministrazione, venivano forniti i preventivi corretti, riportando rispettivamente i preventivi per i costi di cui alla lettera e) a euro 16.000,00 e quelli di cui alla lettera f) a euro 4.000,00 (riducendo il valore che non era mai stato alterato).

Preso atto delle modifiche, il Ministero inviava un nuovo Allegato 8, così riportando il fabbisogno corretto all'originario (e corretto) importo di euro 201.300,00 (sebbene erroneamente si riporti ancora il *surplus* di euro 1.000,00 di cui si è già detto sopra, anche se poi non viene conteggiato nel totale).

Avendo, quindi, a mente l'ultimo Allegato 8, recante il piano del fabbisogno rettificato e validato da parte del Ministero, il 21 marzo 2024, nell'ambito dell'interlocuzione con la commissione, il rag. Tancredi redigeva una apposita relazione, nella quale riportava il totale di

euro 201.300,00 di fabbisogno e la corrispondente copertura con mezzi propri, per euro 32.500,00.

2. Coop. Agroforestale “Gargano Foreste”:

Interventi	Tab. 1 lett. b), c), e), f) Tab. 2 lett. a), e)
Totale fabbisogno	€ 201.300,00
Contributo in conto capitale	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%)

Pagina 3 di 11

	€ 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 91.000,00 – Tab. 2 lett. a) (100%) € 9.000,00 – Tab. 2 lett. e) (100%)
Mezzi propri	€ 20.497,50 – Tab. 1 lett. b) (50%) € 2.002,50 – Tab. 1 lett. c) (50%) € 8.000,00 – Tab. 1 lett. e) (50%) € 2.000,00 – Tab. 1 lett. f) (50%) € 1.000,00 – Tab. 1 lett. f) (surplus preventivo) € 36.300,00 – IVA sugli investimenti
Altre fonti di copertura	Sì, da specificarne la cifra

Senonché, questa relazione veniva ritenuta “errata” (con nota del 1° marzo 2023) e se ne chiedeva la rettifica: invece le somme riportate erano esattamente quelle dell’ultimo documento allegato e validato dal Ministero. Credendo, quindi, il rag. Tancredi di dover fare riferimento al precedente prospetto, con la relazione del 16 aprile 2024, rappresentava un valore di fabbisogno diverso, quello di 206.300,00 pur erroneamente rappresentato dal Ministero: quindi, il rag. Tancredi assevera il piano finanziario della Coop. Gargano Foreste, dichiarando che in ogni caso -e correttamente- il capitale proprio necessario all’intervento da parte dell’azienda fosse di euro 37.500, pari alla somma dei mezzi propri di cui all’allegato 8 (rettificato dal Ministero stesso) e persino dell’IVA (pari ad euro 36.300), somma interamente coperta dalle evidenze documentali prodotte e, a ben vedere, persino maggiore di quella

effettivamente necessaria per la posizione della Coop. Gargano Foreste (che è di 69.800,00, di cui 33.500,00 mezzi propri e 36.300,00 di IVA).

Quindi, l'errore, pur del tutto ininfluenza perché espone la Coop. Gargano Foreste al più ad un maggiore impegno di mezzi propri, a vantaggio dell'amministrazione stessa, è stato persino indotto dall'amministrazione che, nel corso dell'istruttoria, non ha neanche inquadrato correttamente le singole esposizioni.

Infine, in merito alla modalità redazione della dichiarazione resa dal rag. Tancredi, per la prima volta con il diniego espresso, l'amministrazione l'ha ritenuta priva dei requisiti di legge: tale ultimo rilievo, che avrebbe dovuto essere esteso in corso di istruttoria, è estremamente grave.

La certificazione/dichiarazione rilasciata dal professionista non viene (né può essere estesa) nelle forme dell'autocertificazione, che è istituto che si applica in altre e ben diverse ipotesi.

L'errore in cui è incorsa l'amministrazione è eclatante e si confida che sia stigmatizzato.

Tutto quanto sopra conferma l'illegittimità dell'operato della commissione.

Per completezza deve aggiungersi, a chiusura del motivo, rispetto alla assoluta idoneità dei documenti prodotti (cui corrisponde la non tassatività di quelli richiesti), che il bando di contratto, così come tutti gli allegati predisposti dall'amministrazione avversa, non indicano mai (e men che mai a pena di esclusione o in via tassativa) quali documenti sono ritenuti necessari al fine di dimostrare il requisito della copertura finanziaria.

Il bando (art. 10, comma 10) fa genericamente riferimento alla "*dimostrazione della totale copertura finanziaria della spesa ammessa del Progetto, come prevista dal piano finanziario*", senza specificare alcunché né prevedere in via tassativa una tipologia di specificazione, conseguendone l'evidente assenza di qualsiasi ipotesi di esclusione nel caso in cui non sia prodotta una "attestazione bancaria" (come richiesto nelle ultime interlocuzioni), ma idonea e puntuale documentazione pur rinveniente da soggetti terzi (estratti conti, dichiarazioni dei redditi, referenze, *et similia*).

Pertanto, non essendo previsto alcun elenco tassativo di documenti e/o atti idonei a riprovare detto requisito, quando di questo sia stata data congrua prova (come nel caso della Coop. Gargano Foreste), non può essere comminata alcuna esclusione dell'operatore, vi è più

che questa così grave sanzione non è neanche ipotizzata nel bando della procedura (come pure ammesso dalla commissione).

Ove mai, invece, dovesse interpretarsi il bando nel senso di consentire una richiesta tassativa e la correlata esclusione dei documenti prodotti al fine di garantire la prova del requisito in parola, e, per l'effetto, di escludere la società che abbia dimostrato il requisito richiesto con documenti quali bilanci consolidati ed estratti conto, non potrà che essere illegittima anche la documentazione di gara, per tutto quanto sinora esposto.

Sul punto basti il richiamo alla giurisprudenza maturata in ambito di appalti pubblici, che, con specifico riferimento alla previsione di cui all'art. 86, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016, consentendo di provare la *“propria capacità economica e finanziaria mediante un qualsiasi altro documento considerato idoneo dalla stazione appaltante”* ha affermato che *“nelle procedure ad evidenza pubblica la presentazione di idonee referenze bancarie da parte di almeno due istituti bancari o intermediari autorizzati non può intendersi quale requisito rigido, dovendo contemperarsi l'esigenza di dimostrazione dei requisiti partecipativi con il principio di massima partecipazione, con conseguente necessità di prevedere temperamenti rispetto alle imprese che non siano in grado, per giustificati motivi, di presentare le dette referenze, consentendo, anche a prescindere da ogni espresso richiamo nella disciplina di gara, di presentare documentazione alternativa idonea a comprovare il possesso dei prescritti requisiti di capacità economica e finanziaria”* (ex multis, Consiglio di Stato, V, 22 luglio 2019, n. 5138; Consiglio di Stato, III, 3 agosto 2018, n. 4810).

Se tanto è cristallino per gli appalti, non può che esserlo per le procedure come quella che ci occupa, vi è più quando le referenze bancarie siano state prodotte e la dimostrazione della copertura della spesa sia stata resa con documentazione proveniente da istituti bancari e da professionisti.

Del resto, quanto finora dedotto vale ed è valso anche per altri contratti di filiera: a mero titolo esemplificativo, può farsi riferimento, ai contratti di filiera gestiti dal Banco di Sardegna–BPER, in convenzione diretta con il Ministero (doc. 20), che nell'indicare la documentazione da produrre proprio al fine di dimostrare il requisito della *“totale copertura finanziaria della spesa ammessa”*, prevede in via alternativa (pag. 6):

“a. - Documentazione Copertura piano finanziario:

- *Delibera di concessione del Finanziamento bancario, con la specifica delle garanzie offerte, rilasciata dalla Banca finanziatrice del Soggetto Beneficiario, a seguito di positiva*

attestazione del merito di credito, riferita esplicitamente al progetto oggetto della domanda di agevolazione e adottata nel rispetto delle condizioni del Decreto (qualora la delibera venisse adottata in riduzione rispetto alla richiesta è necessario dimostrare la differenza a titolo di mezzi propri);

- *Dimostrazione della totale copertura finanziaria della spesa ammessa del Progetto, come prevista dal piano finanziario e, ove previsto, conseguente dimostrazione puntuale della **capacità di apporto mezzi propri**.*

Nel caso di apporto di mezzi propri presentare in alternativa:

- **copia di estratti conto con giacenza media congrua rispetto all'apporto necessario alla chiusura del piano finanziario;**
- *attestazione bancaria con indicazione numerica dei volumi di liquidità atti a fornire mezzi propri congrui rispetto all'apporto necessario alla chiusura del piano finanziario;*
- *nel caso di mezzi propri apportati per sostenere spese oggetto del programma agevolato, precedentemente alla data di presentazione della proposta definitiva, copia delle fatture delle spese sostenute e copia della documentazione attestante l'avvenuto pagamento;*
- **presenza nel Bilancio ufficiale depositato dall'Impresa di "Riserve libere", appostate nel Patrimonio netto, congrue rispetto all'apporto necessario alla chiusura del piano finanziario" ...**.

Stesso dicasi per i PIF (Progetti integrati di filiera), cui può egualmente farsi riferimento.

Si prenda ad esempio PIF Regione Toscana anno 2017; pag. 16, articolo 7.2; doc. 21) che prevede addirittura come **criterio premiale** la copertura con mezzi propri degli investimenti proposti, da dimostrare come segue: "...la copertura degli investimenti previsti nel PIF al netto dei contributi pubblico mediante:

- *presentazione di delibere emesse da istituti di credito di concessione del finanziamento, anche se condizionate all'approvazione del PIF, con evidenziati i soggetti, le condizioni e i relativi importi di finanziamento;*
- *capitali propri...*".

È evidente che, sebbene si tratti di medesima tipologia di contratti e di medesimi interlocutori pubblici, la commissione nel caso che ci occupa ha inteso assumere un atteggiamento incongruo con le finalità del bando stesso, evidentemente al malcelato fine di evitare "l'impegnativa" (ma neanche troppo) verifica dei documenti prodotti.

E tanto, si perdonerà la ripetizione, è ancora più eclatante pensando che si preferisca una attestazione bancaria, generica e non vincolante, quindi, rispetto alla prova documentale delle effettive risorse possedute e dell'intero andamento della vita societaria, che, assieme alle referenze bancarie, riprovano non solo la copertura dei costi prefati ma anche la affidabilità del soggetto proponente il progetto.

Tutto quanto sopra conferma l'illegittimità denunciata e le evidenti incoerenze del procedimento incardinato dall'amministrazione per il tramite della commissione nominata, che ha agito al di fuori dai canoni normativi e dai principi di ragionevolezza, concludendo per il rigetto di una proposta scevra delle criticità contestate: si confida, pertanto, che gli atti gravati siano annullati, con riconoscimento della correttezza dell'operato della società proponente e delle beneficiarie partecipanti al progetto per cui è causa.

2. - Violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso di potere per travisamento di fatti e documenti e conseguente difetto di istruttoria. Ingiustizia manifesta.

2.a - Fermo tutto quanto finora dedotto, quand'anche si volesse assumere che le criticità emerse per le posizioni della Coop. Gargano Foreste e per la Vesuvio Legnami siano effettivamente tali da giustificare le censure mosse nel provvedimento di rigetto, questo non potrebbe in ogni caso condurre al diniego di tutta la proposta progettuale, ma al più condurre ad una riduzione proporzionale dell'importo ammesso, imponendo -al più- alle beneficiarie di coprire con propri fondi le differenze risultanti da detta operazione.

Infatti, anche se l'istruttoria avesse evidenziato correttamente la (presunta e sconfessata) non completa dimostrazione della copertura delle spese ammesse (sebbene non sia neanche chiaro quale importo sarebbe "scoperto"), l'amministrazione avrebbe dovuto dar corso ad un esito più ragionevole e proporzionale, senza addivenire alla gravissima sanzione del rigetto dell'intero piano progettuale.

Non si può non osservare, infatti, che le irregolarità contestate sono talmente tanto irrilevanti e ininfluenti rispetto alla affidabilità dell'intero assetto da rendere del tutto sproporzionato il provvedimento assunto, che comporta una sanzione (il rigetto totale) assolutamente ingiusta.

Com'è stato efficacemente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa (tra le tante si

Consiglio di Stato, Sez. V, 20 febbraio 2017 n. 746), alla luce del principio di proporzionalità, “nel caso in cui l’azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un’adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: la proporzionalità si configura quale regola che implica la flessibilità dell’azione amministrativa ed, in ultima analisi, la rispondenza della stessa alla razionalità ed alla legalità. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso “nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale (in termini Consiglio di Stato, sez. V, 21 gennaio 2015 n. 284)”.

Al pari della proporzionalità il principio di ragionevolezza è da ritenersi un criterio al cui interno convergono altri principi generali dell’azione amministrativa (imparzialità, uguaglianza, buon andamento), dei quali qui si invoca il rispetto: l’amministrazione, in forza di tale complesso principio, deve rispettare una direttiva di razionalità operativa al fine di evitare decisioni irrazionali, imponendosi che l’azione dei pubblici poteri sia aderente ai dati di fatto risultanti dal caso concreto.

Il precipitato di quanto sopra è che “l’amministrazione, nell’esercizio del proprio potere, non può applicare meccanicamente le norme, ma deve necessariamente eseguirle in coerenza con i parametri della logicità, proporzionalità ed adeguatezza” (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 novembre 2014 n. 5609; citato in Consiglio di Stato, Sezione V, 23 settembre 2023, n. 8220): escludere la proposta progettuale della odierna ricorrente (e dei beneficiari consociati) per la contestata asserita mancata produzione documentale, pur non necessaria alla luce dell’ampia documentazione fornita a riprova della copertura finanziaria delle spese ammesse a finanziamento, si allontana dai principi sopra invocati, rendendo gli atti gravati meritevole di annullamento, che qui si invoca.

ISTANZA CAUTELARE

Del *fumus boni juris* testimoniano i motivi sin qui svolti.

In relazione al *periculum* basti osservare che la mancata sospensione del provvedimento che rigetta il progetto per cui è causa, trattandosi di bando a sportello, che peraltro prevede tempi di realizzazione estremamente contenuti (il progetto deve essere completato entro il 2026), impedirà irreversibilmente sia la successiva realizzazione, sia la destinazione dei fondi richiesti, che potrebbero nelle more già essere distribuiti tra le società eventualmente ammesse.

La presente istanza è volta anche all'eventuale deliberazione della controversia ai sensi dell'art. 60 c.p.a., stante la manifesta illegittimità degli atti gravati, ovvero, ove tanto non fosse ritenuto possibile, si chiede l'accoglimento della presente istanza anche ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

**ISTANZA PER L'AUTORIZZAZIONE
ALLA NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI**

Ferme restando le esigenze cautelari sopra rappresentate, si chiede sin d'ora, ove l'adito Tar ritenga necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti rientranti tra i soggetti ammessi ai benefici di cui al bando per cui è causa, non noti né conoscibili alla ricorrente, avendo peraltro l'amministrazione pubblicato -in fase precedente- solo i soggetti ammessi alla seconda fase dell'istruttoria, quella conclusasi negativamente per la ricorrente, e rendendo noti di questi solo i nomi dei progetti e le pec del referente progettuale, che ben potrebbe intestata a un soggetto diverso dal proponente (come accade con evidenza per l'indicazione di legali e studi tecnici).

Pertanto, attesa la molteplicità dei soggetti potenzialmente interessati dagli effetti dell'azione e la loro non agevole individuazione, si chiede venga autorizzata la notificazione per pubblici proclami degli atti di giudizio, indicando i modi ritenuti più opportuni per portare l'atto a conoscenza degli interessati.

Tutto quanto premesso, dedotto e articolato, si

chiede

il previo accoglimento della estesa istanza cautelare e di quella di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, e il pieno accoglimento del ricorso promosso, con conseguente accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti gravati, con ogni conseguenza di legge e vittoria di spese, da distrarsi in favore dei difensori antistatari.

Si depositano i documenti come da indice del fascicolo.

CONTRIBUTO UNIFICATO: trattandosi di ricorso relativo a bandi finanziati con fondi PNRR, regolato dagli artt. 119 e 120 c.p.a., sarà versato un contributo unificato pari ad € 1.800,00.

Roma - Modugno, 6 giugno 2024

Avv. Vania Romano

Avv. Claudia Pironti