

Pubblicato il 14/06/2021

N. 01447/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00828/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 828 del 2020, proposto da
Salvaderi Sofia società agricola a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Faustino De Palma ed Alessandra Melli, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessandra Melli, con studio ubicato in Milano, via San Calimero, n. 10;

contro

Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabrina Gallonetto e Maria Emilia Moretti, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura regionale, ubicati in Milano, Piazza Città di Lombardia, n. 1;

nei confronti

Garbelli F.lli Società agricola, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per:

A) l'annullamento:

i) del decreto del Dirigente della Struttura Sviluppo Agroalimentare Integrazione di Filiera e Compatibilità Ambientale n. 3021 del 06/03/2020 della Regione Lombardia, avente ad oggetto l'approvazione degli esiti istruttori delle domande e ammissione a finanziamento – Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Lombardia – Operazione 4.1.01 *“Incentivi per investimenti per la redditività, competitività e sostenibilità delle aziende agricole”* di cui al Decreto del 27/11/2018, n. 17519, nella parte in cui la domanda n. 201801103255 proposta dalla ricorrente è stata dichiarata non ammissibile;

ii) del decreto del Dirigente della Struttura Sviluppo Agroalimentare e Compatibilità Ambientale della Regione Lombardia n. 17519 del 27/11/2018 (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 48 del 01/12/2018 ed avente ad oggetto *“Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Lombardia. Operazione 4.1.01 “Incentivi per investimenti per la redditività, competitività e sostenibilità delle aziende agricole” – approvazione delle disposizioni attuative per la presentazione delle domande”*), limitatamente al punto 6.3 n. 2, lett. a) e b), e, ove occorra, al punto 12.4 e alla lettera d) del paragrafo 12.4 dell'Allegato 2;

iii) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresa la nota di preavviso del rigetto *ex* articolo 10-bis l. n. 241/90 del 13/12/2019 a firma del Dirigente della Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, Programmazione Comunitaria e Sviluppo Rurale, Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca – Pavia e Lodi, della Giunta Regionale della Lombardia;

B) l'accertamento:

- del diritto della ricorrente ad ottenere l'inserimento della propria domanda nell'elenco delle domande finanziate relativo alle zone non svantaggiate approvato con Decreto del Dirigente della Struttura Sviluppo Agroalimentare Integrazione di Filiera e Compatibilità Ambientale n. 3021 del 06/03/2020.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Vista l'ordinanza collegiale n. 939/2020 (che dispone l'integrazione del contraddittorio con notificazione del ricorso introduttivo per pubblici proclami) e l'ordinanza cautelare n. 1212/2020 (che respinge l'istanza cautelare) rese nel giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Lorenzo Cordi' nell'udienza del giorno 10 giugno 2021 tenutasi senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato sulla G.U. – Serie Generale n. 7 dell'11 gennaio 2021), come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società agricola a r.l. Salvaderi Sofia impugna il provvedimento con il quale la Regione Lombardia approva gli esiti istruttori delle domande di ammissione al finanziamento del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Lombardia – Operazione 4.1.01 *“Incentivi per investimenti per la redditività, competitività e sostenibilità delle aziende agricole”* di cui al Decreto del 27/11/2018, n. 17519, nella parte in cui la domanda n. 201801103255 proposta dalla ricorrente è dichiarata non ammissibile, nonché gli ulteriori atti indicati in epigrafe.

2. Con domanda n. 201801103255 del 25.03.2019 la Società chiede di essere ammessa a beneficiare degli incentivi per gli investimenti finalizzati a migliorare la redditività, la competitività e la sostenibilità delle aziende agricole di cui al *“Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Lombardia. Operazione 4.1.01 Incentivi per investimenti per la redditività, competitività e sostenibilità delle aziende agricole”*. In particolare, la ricorrente chiede di ottenere gli incentivi per alcune tipologie di intervento previste dal Decreto del Dirigente della Struttura

Sviluppo Agroalimentare e Compatibilità Ambientale n. 17519 del 27/11/2018 consistenti in:

- a) attrezzature per il controllo delle condizioni ottimali per i trattamenti – capannine meteorologiche;
- b) impianti per la riduzione del consumo energetico o il miglioramento dell'efficienza energetica;
- c) realizzazione/acquisto di impianti e dotazioni fisse per la movimentazione, trattamento e valorizzazione degli effluenti di allevamento;
- d) realizzazione/acquisto di impianti e dotazioni fisse per la produzione dei prodotti aziendali;
- e) ristrutturazione, restauro o risanamento conservativo di edificio rurale – stalle e ricoveri animali per suini;
- f) spese per la costituzione di polizze fideiussorie;
- g) spese per la progettazione e direzione dei lavori per impianti;
- h) spese per la progettazione e direzione dei lavori per opere.

2.1. Il progetto relativo alla domanda della ricorrente riguarda l'ipotesi indicata alla lettera e) del precedente punto. In relazione a tale progetto la ricorrente deduce che, in data 20.2.2019, deposita una s.c.i.a. alternativa al p.d.c. presso lo Sportello Unico delle Attività Produttive di Codogno e, successivamente, in data 26.3.2019 (*“e, quindi, il giorno dopo la presentazione della domanda di erogazione degli incentivi”*) avvia i lavori.

2.2. Con nota di preavviso del rigetto *ex art. 10-bis* L. n. 241/90 del 13.12.2019 il Dirigente della Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, Programmazione Comunitaria e Sviluppo Rurale, Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca – Pavia e Lodi, della Giunta Regionale della Lombardia comunica alla ricorrente che la domanda è istruita con esito *“non ammissibile”* in quanto, come previsto dal punto 12.4 delle disposizioni attuative e dalla lettera d) del paragrafo 12.4 dell'Allegato 2 delle medesime d.a., la s.c.i.a. relativa all'intervento è presentata prima della presentazione della domanda di contributo. La ricorrente

deposita istanza di riesame evidenziando la peculiarità del meccanismo di formazione del titolo ma l'Ente regionale conferma le proprie determinazioni.

3. La Società articola tre motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto carente di una congrua confutazione delle argomentazioni esposte dalla Società in sede procedimentale.

3.2. Con il secondo motivo deduce la non corrispondenza tra i motivi ostativi indicati nella comunicazione *ex art. 10-bis* L. n. 241/1990 e quelli contenuti nel provvedimento finale. Il primo atto ritiene la domanda non ammissibile in quanto, *"come previsto dal punto 12.4 delle Disposizioni attuative e dalla lettera d) del paragrafo 12.4 dell'Allegato 2 delle medesime D.A., la SCIA relativa all'intervento è stata presentata prima della presentazione della domanda di contributo"*. Il provvedimento finale evidenzia quanto segue: *"Documentazione non corretta: SCIA allegata alla domanda in contrasto con quanto previsto dal paragrafo 12.4 lettera d) delle D.A. Inizio degli interventi prima della presentazione della domanda in contrasto con quanto previsto dal punto 2 del paragrafo 6.3 delle D.A., che prevedono come data di avvio per la realizzazione delle opere edilizie la data di presentazione della SCIA all'Amministrazione competente"*. Secondo la ricorrente vi sarebbero, quindi, argomenti ulteriori rispetto ai quali non si esplica il contraddittorio procedimentale con conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati.

3.3. Con il terzo motivo la ricorrente deduce l'illegittimità delle regole contenute nell'avviso evidenziando come il momento di perfezionamento della s.c.i.a. alternativa non possa ancorarsi alla data di presentazione della stessa ma debba tenersi conto del decorso del termine previsto dalla legge per l'inizio dei lavori. Inoltre, la ricorrente ritiene non esatta l'interpretazione offerta dalla Regione del disposto di cui all'art. 12.4 dell'avviso.

4. Si costituisce in giudizio la Regione Lombardia che chiede di dichiarare il

ricorso inammissibile o infondato.

5. Con ordinanza n. 939/2020 la Sezione ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti controinteressati indicando le modalità di adempimento dell'incombenza. Parte ricorrente provvede ad adempiere puntualmente all'ordinanza depositando in giudizio la relativa documentazione. Con successiva ordinanza n. 1212/2020 la Sezione respinge l'istanza cautelare proposta dalla Società evidenziando come la pretesa azionata consista in un interesse di tipo pretensivo sostanziandosi nella richiesta di verifica della domanda di ammissione al finanziamento e come simile domanda imponga un puntuale accertamento dell'operato dell'Amministrazione non compatibile con il carattere sommario della fase processuale cautelare. Inoltre, la Sezione evidenzia che la pretesa ha carattere meramente patrimoniale e che le esigenze cautelari di parte ricorrente possono adeguatamente soddisfarsi con la sollecita fissazione dell'udienza di trattazione del merito del ricorso *ex* articolo 55, comma 10, c.p.a.

6. In vista dell'udienza del 10 giugno 2021 le parti depositano memorie conclusive, memorie di replica e note d'udienza. All'udienza del 10 giugno 2021 la causa è trattenuta in decisione.

7. Occorre prendere l'abbrivio dal primo e dal secondo motivo di ricorso che possono trattarsi congiuntamente stante la sussistenza di un rapporto di connessione tra le censure.

7.1. A riguardo occorre premettere come, secondo la giurisprudenza, *“il rispetto delle garanzie procedurali [...] non può essere inteso in senso meramente formalistico, dovendo piuttosto interpretarsi in senso sostanziale (in quanto le garanzie partecipative non assolvono soltanto ad una funzione difensiva in favore del destinatario dell'atto conclusivo) ed evitando di affidarsi a letture formalistiche che possono sottendere fini meramente speculativi e non in linea con il principio di effettività”* (T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, sez. II-quater, 14 marzo 2016, n. 3175; T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 4 novembre 2019, n. 2294).

7.2. Nel caso di specie non sussiste, in primo luogo, l'illegittimità del provvedimento finale nella parte in cui non si confuta la tesi esposta dal privato. Nel ribadire la non ammissibilità dell'intervento l'Amministrazione evidenzia, invero, la propria tesi secondo la quale non risulta assentibile una domanda di finanziamento rispetto ad un intervento per il quale sia già presentato il titolo edilizio. Il confronto procedimentale trova, quindi, piena realizzazione nel caso di specie. Alla tesi esposta dalla odierna ricorrente l'Amministrazione contrappone la propria posizione che si fonda, tra l'altro, sulle regole della *lex specialis* che sono auto-vincolo dell'azione amministrativa (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 2.3.2021, n. 1788). In simile fattispecie, non è sostanzialmente asseribile un ulteriore onere argomentativo da parte della Regione.

7.3. In secondo luogo, va considerato come, secondo la giurisprudenza, *“il corretto svolgimento del contraddittorio procedimentale non esige la completa disclosure da parte dell'Amministrazione”*; il confronto con il privato si colloca, infatti, nella fase della gestazione del provvedimento conclusivo, pertanto *“sarebbe contrario ai principi di efficienza ed economicità dell'attività amministrativa se l'Amministrazione fosse tenuta ad enucleare compiutamente i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, in una sorta di integrale anticipazione del contenuto motivazionale del futuro ed eventuale provvedimento di diniego”* (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. III, 1 giugno 2020, n. 3438). Nel caso di specie, le argomentazioni aggiuntive esposte dall'Amministrazione non possono ritenersi illegittima sottrazione al confronto procedimentale costituendo, invero, solo delle ulteriori specificazioni rispetto alla tesi già *in nuce* nel preavviso di rigetto.

7.4. Inoltre, va considerato come le argomentazioni esposte dall'Amministrazione non siano valutazioni discrezionali ma applicazioni delle regole della *lex specialis* che, come si dirà *infra*, resistono alle censure di parte ricorrente. In sostanza, il supplemento di confronto procedimentale non pare neppure astrattamente idoneo ad addivenire ad una diversa soluzione non potendo l'Amministrazione disapplicare

regole pienamente legittime contenute nell'avviso.

8. In ordine al terzo motivo di ricorso il Collegio osserva quanto segue.

8.1. Il provvedimento emesso all'esito dell'istanza di riesame si fonda su due *rationes decidendi*. In primo luogo, l'Ente contesta la violazione della previsione di cui all'art. 12.4, lett. d), della legge di procedura; tale disposizione prevede che alla domanda vada allegata copia del titolo edilizio e specifica che: *“Qualora il titolo abilitativo sia costituito da Segnalazione Certificata Inizio Attività (SCIA, articolo 22, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 - articoli 19, 19-bis l. 7 agosto 1990, n. 241 – articoli 5, 6, d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160) o SCIA alternativa al permesso di costruire (articolo 23, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 - articolo 7, d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160), il richiedente deve allegare alla domanda una dichiarazione sostitutiva di atto notorio che il titolo abilitativo relativo all'intervento richiesto è la SCIA, indicandone il riferimento normativo. Successivamente, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda di contributo, il richiedente deve: 1) presentare la SCIA all'Ente territoriale competente; 2) trasmettere copia della SCIA, con ricevuta del medesimo Ente, all'Amministrazione competente”*. In secondo luogo, l'Amministrazione contesta la violazione della regola di cui all'art. 6.3 nella parte in cui prevede che l'avvio dell'intervento *“cui far riferimento”* coincida con la data di presentazione della s.c.i.a. alternativa al p.d.c.

8.2. Si tratta di due previsioni allineate sia nella formulazione che nella *ratio*. Le regole impongono, infatti, che il titolo sia presentato dopo l'inoltro della domanda e che anche l'avvio concreto dell'intervento prenda come punto di riferimento il momento di presentazione della s.c.i.a. alternativa al permesso.

8.3. In sostanza, la prima regola impone di presentare preliminarmente la domanda di finanziamento munita di una mera dichiarazione sostitutiva di atto notorio e, successivamente, di depositare il titolo. Nel caso di specie, la s.c.i.a. è pacificamente depositata in data antecedente alla presentazione della domanda e, di conseguenza, la domanda deve considerarsi effettivamente non conforme alle indicazioni contenute nell'avviso. Tale conclusione discende dalla portata letterale

della previsione di gara. Va, infatti, considerato che, *“il bando, costituendo la lex specialis del concorso, deve essere interpretato in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole in esso contenute vincolano rigidamente l'operato dell'amministrazione pubblica, obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità, in ragione sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella lex specialis medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l' amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 2.3.2021, n. 1788). La giurisprudenza ritiene, infatti, che: *“nell'interpretare la legge di gara, occorre privilegiare il valore semantico delle proposizioni utilizzate nelle singole clausole evitando qualsiasi percorso ermeneutico che conduca all'integrazione delle regole di gara e per questa via faccia emergere significati delle clausole ulteriori ed estranei rispetto a quelli contenuti nel perimetro dei possibili significati delle disposizioni, dovendosi qui ribadire che l'interpretazione della lex specialis soggiace, come per tutti gli atti amministrativi, alle stesse regole stabilite per i contratti dagli artt. 1362 c.c. e ss., tra le quali assume portata decisiva quella che valorizza l'interpretazione letterale (così, tra le molte, Cons. Stato, Ad. plen., n. 7/2013; III, n. 3715/2018; V, n. 4684/2015)”* (Consiglio di Stato, Sez. III, 24.11.2020, 7345). Occorre, infatti, evitare che il procedimento ermeneutico conduca all'integrazione delle regole di gara palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale (Consiglio di Stato, Sez. V, 7.1.2013, n. 7). In sostanza, non può condividersi la tesi della ricorrente secondo cui *“il punto 12.4 deve interpretarsi nel senso di prevedere che l'istante deve allegare alla domanda la copia del titolo abilitativo già rilasciato o, in alternativa, nel caso della SCIA una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, da integrare successivamente con la presentazione della*

SCIA all'ente competente" (f. 14 del ricorso introduttivo del giudizio). Una simile interpretazione aggiunge una regola diversa da quella confezionata dal bando pretendendo di ritenere ammissibile una domanda in cui sia allegato il titolo già presentato. Ma tale opzione non è prevista dalla regola di gara che, al contrario, è chiara nel richiedere la successiva presentazione del titolo. Né sussiste alcuna irragionevolezza nella decisione della Regione di sottoporre ad un diverso regime il p.d.c. (per il quale si richiede, comunque, di presentare una copia della domanda) e la s.c.i.a. alternativa al permesso considerato che, nel secondo caso, sarebbe possibile l'inizio dell'intervento prima delle verifiche regionali sulla tipologia dello stesso.

9. I canoni interpretativi richiamati nel precedente punto valgono anche in relazione all'ulteriore ragione ostativa indicata dal Comune. La previsione di riferimento impone di considerare come momento di avvio la data di presentazione della s.c.i.a. e non l'effettivo inizio dei lavori. Si tratta di una scelta coerente, come detto, con la previsione dell'art. 12. Pertanto, appare irrilevante la questione relativa alla data di effettivo inizio dei lavori laddove la previsione della *lex specialis* imponga di considerare come data "*cui far riferimento*" la data di presentazione del titolo. Una scelta che è rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione e che non risulta irragionevole mirando ad evitare l'inizio dei lavori prima della deliberazione regionale sul finanziamento degli interventi.

10. In definitiva il ricorso deve essere respinto.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

a) respinge il ricorso;

b) condanna parte ricorrente a rifondere alla Regione Lombardia le spese di lite che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 2020 (convertito, con modificazione, dalla legge n. 176/2020), attraverso la piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28 dicembre 2020 (pubblicato sulla G.U. – Serie Generale n. 7 dell'11 gennaio 2021), con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

Laura Patelli, Referendario

L'ESTENSORE
Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO