

Pubblicato il 14/04/2022

N. 01308/2022 REG.PROV.COLL.

N. 02134/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2134 del 2019, proposto dalla Società Asilat S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Cittadino e Massimo Cavaleri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- l'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio fisico in Palermo, via Valerio Villareale, n. 6;

nei confronti

- della Fattoria Fabio Società Cooperativa Agricola e della Fratelli Pellegrino Prattella Antonio e Mario Società Agricola Semplice, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- dell'elenco regionale definitivo delle domande di sostegno a valere sulla misura 10, operazione 10.1g, "Allevamento di razze in pericolo d'estinzione", ammesse, non ammesse e non ricevibili, pubblicata sul sito web del PSR Sicilia 2014/2020 in data 8 luglio 2019, nella parte in cui quella della ricorrente è stata inserita tra le non ricevibili;

- dell'elenco provvisorio pubblicato il 19 aprile 2019;

- ove occorra, del bando prot. n.17986 del 12 aprile 2018;

- delle disposizioni attuative della misura, approvate con D.D.G. n. 411 del 23 febbraio 2017, come modificate dal D.D.G. n. 981 dell'11 aprile 2017, dal D.D.G. n. 783 del 12 aprile 2018 e dal D.D.G. n. 1112 del 15 maggio 2018;

- del D.D.G. n. 685 del 18 aprile 2019 di modifica delle disposizioni attuative;

- del PSR Sicilia 2014/2020 e, in particolare, della scheda di misura;

- degli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione, i documenti le memorie depositati dall'Avvocatura dello Stato per l'amministrazione regionale resistente;

Visto il decreto cautelare n.351 del 27 marzo 2020;

Viste le ordinanze collegiali nn. 2778 del 2019, 294 del 2020, 516 del 2020 e 1.500 del 2021;

Viste le memorie difensive e le note d'udienza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Anna Pignataro;

Udito, nella pubblica udienza del 22 febbraio 2022, il difensore di parte ricorrente, presente così come specificato nel verbale;

FATTO

La Società Asilat S.r.l., in quanto allevatrice di n. 35 capi di asini di razza Asino ragusano Cod. A10, ha presentato la domanda di sostegno n° 84240810675 del 14 giugno 2018 a valere su "Reg UE 1305/2013 - Programma di Sviluppo Rurale Sicilia 2014/2020, Banda 2018 - Misura 10 "Pagamenti agro climatico-ambientali" Sottomisura 10.1- Operazione 10.1.g "Allevamento di razze in pericolo di estinzione" di cui al bando n.17986 del 12 aprile 2018 e ss.mm.ii., allegando alla suddetta domanda il prescritto Quadro di identificazione dei capi interessati (Allegato 2) e la dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante "che i capi individuati nell'allegato 2 alla domanda in epigrafe sono iscritti ai Libri genealogici ed ai Registri anagrafici della razza autoctona in pericolo di estinzione Asino ragusano come da codifica nella stessa riportato".

A seguito della pubblicazione della graduatoria provvisoria (19 aprile 2019) la domanda è stata dichiarata irricevibile con la dicitura “*manca iscrizione libro genealogico o al registro anagrafico di razza*”; pertanto, con PEC del 4 maggio 2019, la Società Asilat S.r.l. ha presentato all'Ispettorato dell'Agricoltura di Catania apposita richiesta di riesame - acquisita al prot. 4874 del 6/5/2019 - al fine della riammissione nell'elenco delle domande ammissibili al pagamento, allegando l'attestato di iscrizione rilasciata dall'Associazione italiana Allevatori Anagrafe Equidi Sicilia il 26 aprile 2019; ha chiesto, altresì, se del caso, l'attivazione del soccorso istruttorio.

Con ricorso notificato il 4 ottobre 2019 e depositato il giorno 17 seguente ha impugnato, al fine del annullamento previa sospensione cautelare, l'elenco regionale definitivo delle domande di sostegno, pubblicata sul sito web del PSR Sicilia 2014/2020 in data 8 luglio 2019, nella parte in cui quella presentata (prot. n. 84240810675 del 14 giugno 2018) è stata inserita tra le non ricevibili, sempre con la motivazione: “*manca iscrizione libro genealogico o al registro anagrafico di razza*”; oltre gli atti presupposti per quanto di ragione.

Ne deduce l'illegittimità sotto vari profili di violazione ed eccesso di potere, poiché:

1. in violazione delle disposizioni attuative del bando e, in generale, dei principi del *favor participationis* e del divieto di aggravamento del procedimento - ancorché in possesso alla data di presentazione della domanda del requisito di ammissibilità dell'iscrizione dei capi richiesti a premio ai Libri genealogici e ai Registri anagrafici di razza - è stata esclusa per non aver prodotto un attestato non espressamente previsto dal bando e che comunque avrebbe efficacia meramente dichiarativa, di talchè validamente sarebbe stato sostituito dall'“autodichiarazione” allegata alla domanda di sostegno;
2. l'Amministrazione doveva attivare il soccorso istruttorio richiedendo il passaporto dell'animale dal quale sarebbe stato possibile ricavare tutti i dati necessari ivi compresa la data di iscrizione nel libro genealogico e/o nel registro anagrafico ed effettuare d'ufficio la verifica mediante incrocio tra le banche dati;
3. anche ai sensi del punto.9.3 (“*Impegni del beneficiario*”) delle disposizioni attuative la prova dell'iscrizione nel libro genealogico o nel registro anagrafico di razza non era un requisito di ammissibilità ma una prescrizione conseguente all'adesione all'operazione e dunque da assolvere successivamente.

Con ordinanza collegiale n. 2778 del 3 dicembre 2019, reiterata con la successiva n. 294 del 4 febbraio 2020, sono stati richiesti all'Amministrazione “*documentati e motivati chiarimenti in ordine ai fatti di causa, mediante il deposito di una relazione illustrativa da parte del responsabile del procedimenti in relazione ai profili di censura dedotti anche in funzione se del caso di provvedimenti in autotutela adottandi alla stregua di quanto già operato dalla medesima amministrazione in fattispecie allo stato sovrapponibile, di cui al provvedimento n. 3340 del 26/11/2019 versato in atti di altro ricorso (RG.2135/2019 definito con sentenza n. 2776/2019 di dichiarazione di cessazione della materia del contendere stante l'emanazione, nelle more, del provvedimento in autotutela ampiamente soddisfatto)*”;

L'ordine istruttorio è stato eseguito dall'Amministrazione resistente con deposito documentale del 28 febbraio 2020; è stato precisato che il motivo ostativo al riesame favorevole della decisione di inammissibilità risiedeva nel fatto che “*il requisito dell'iscrizione nel libro genealogico o nel registro anagrafico di razza doveva essere posseduto all'atto della presentazione della domanda di sostegno è stata rilasciata dall'Associazione Italiana allevatori Anagrafe Equidi Sicilia in data 26 aprile 2019 successivamente alla sottoscrizione dell'impegno assunto con la presentazione della domanda*”.

Con memoria del 23 marzo 2020, parte ricorrente ha ulteriormente argomentato a sostegno dei motivi di ricorso.

L'ordinanza n. 516 del 24 aprile 2020, di reiezione dell'istanza cautelare, è stata riformata in appello con l'ordinanza del C.G.A. n. 582 del 24 luglio 2020 che ha disposto l'inserimento in graduatoria con riserva della società ricorrente, salvo verifica degli altri requisiti.

Con memoria del 19 marzo 2021, l'Avvocatura erariale ha ribadito che l'esito del riesame è stato negativo poiché l'amministrazione resistente ha ritenuto che l'iscrizione all'Anagrafe Equidi Sicilia sia avvenuta dopo la pubblicazione dell'elenco provvisorio delle domande di sostegno, avendo la ricorrente stessa affermato che “*appresa la motivazione dell'irricevibilità, si è tempestivamente prodigata ad ottenere l'Attestato A.I.A. di Iscrizione al Registro Anagrafico di Razza Asino Ragusano*”.

Con memoria del 22 marzo 2021, parte ricorrente ha ribadito le tesi difensive già spiegate sottolineando, in particolare, che l'impugnata esclusione non sarebbe supportata da alcun accertamento in ordine all'asserita carenza di iscrizione alla data richiesta.

Con ordinanza collegiale n. 1500 del 10 maggio 2021, parte ricorrente è stata autorizzata a integrare il contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti potenzialmente pregiudicati da un eventuale accoglimento del ricorso, mediante notifica per pubblici proclami sul sito web www.psr Sicilia.it/2014-2020; è stato altresì,

ordinato al Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'agricoltura di depositare, una documentata relazione su eventuali provvedimenti di carattere generale adottati, nelle more del giudizio, nel contesto della procedura in contestazione e atti di valutazione della domanda della ricorrente e di ammissione al finanziamento adottati in esecuzione all'ordinanza del C.G.A n. 582 del 24 luglio 2020 o autonomamente. Parte ricorrente ha dato prova dell'avvenuta integrazione del contraddittorio nei modi e termini disposti con deposito documentale del 31 maggio 2021; in pari data, l'amministrazione resistente ha depositato la nota prot. n. 33166 del 31 maggio 2021, con la quale è stato comunicato che, a seguito dell'ordinanza del C.G.A. n. 582 del 24 luglio 2020, con il D.D.G. n. 2053 del 31 maggio 2021 è stato adottato il provvedimento di rettifica dell'elenco regionale definitivo oggetto di lite, ove la domanda di sostegno n. 84240810675, presentata dalla Società ASILAT s.r.l. Unipersonale, è stata valutata come ricevibile e ammessa con riserva vincolata all'esito del giudizio del merito e *"in subordine all'esito delle verifiche istruttorie finalizzate all'accertamento attualizzato dei requisiti di ammissibilità"*.

Nessun controinteressato si è costituito in giudizio.

Alla pubblica udienza del 22 febbraio 2022, il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato, nei sensi di seguito spiegati.

1.1 La controversia ha a oggetto l'impugnazione dell'elenco regionale definitivo delle domande di sostegno a valere sulla misura 10, operazione 10.1g, *"Allevamento di razze in pericolo d'estinzione"*, di cui al bando n.17986 del 12 aprile 2018 e ss.mm.ii., pubblicata sul sito web del PSR Sicilia 2014/2020 in data 8 luglio 2019, nella parte in cui quella della ricorrente (prot. n. 84240810675 del 14 giugno 2018) è stata inserita tra le non ricevibili, con la seguente motivazione: *"manca iscrizione libro genealogico o al registro anagrafico di razza"*.

Le disposizioni attuative del bando con riferimento alla operazione 10.1.G al punto 9.2 *"Condizioni di ammissibilità"*, allegate al D.D.G. n. 783 del 12 aprile 2018 prevedevano che *"Il sostegno è ammissibile per l'allevamento in purezza di nuclei di animali iscritti ai Libri genealogici e/o Registri anagrafici appartenenti a specie e razze autoctone delle specie bovine, ovine, caprine, equine, asinine e suine indicate fra quelle in pericolo di estinzione. Il numero minimo per l'accesso all'operazione è di 2 DBA.... Le condizioni di ammissibilità dovranno essere possedute al momento del rilascio della domanda di sostegno informatica e in ogni caso alla data del 15 maggio dell'anno di presentazione della domanda di sostegno"* data poi posticipata, con D.D.G. n. 1112 del 15 maggio 2018, al 15 giugno 2018.

Il seguente punto 11.2 *"Documentazione richiesta"* disponeva, genericamente, che alla domanda dovesse essere allegata, come obbligatoria e a pena di esclusione, la *"documentazione attestante l'iscrizione dei capi oggetto di aiuto al libro genealogico o al registro anagrafico di razza, rilasciata dagli enti responsabili"* senza alcun specifico riferimento alla tipologia di attestazione da produrre e di cui è stata inizialmente contestata da parte dell'Amministrazione resistente la mancanza in sede di predisposizione della graduatoria provvisoria.

Il punto 11.3 prevedeva che la Commissione di Valutazione avrebbe proceduto alla verifica dei requisiti di ammissibilità e della documentazione di cui al precedente punto 11.2 e a tal fine, nel caso in cui nel corso dell'istruttoria fosse emersa la necessità di integrazioni e/o precisazioni, l'ufficio avrebbe inviato al richiedente un'unica richiesta di documenti da produrre perentoriamente entro quindici giorni, a pena di archiviazione: la *lex specialis* prevedeva e disciplinava, dunque, il soccorso istruttorio.

Infine, il punto 11.4 delle disposizioni attuative introduceva le successive *"verifiche tecniche/amministrative sulle domande di sostegno/pagamento e controlli in loco"* al fine dell'accertamento del mantenimento degli impegni assunti e del possesso dei requisiti di ammissibilità durante tutto il periodo di impegno: in presenza di infrazioni, poteva essere applicata una riduzione ovvero l'esclusione totale del premio.

Dal tenore letterale della *lex specialis* si evince con chiarezza che il requisito di ammissibilità da possedere al momento della presentazione della domanda e mantenere in costanza dell'impegno finalizzato all'erogazione dell'agevolazione, consisteva nell'iscrizione dei capi oggetto di aiuto al libro genealogico o al registro anagrafico di razza, rilasciata dagli enti responsabili e che al fine di provarne il possesso era chiesta genericamente l'allegazione di *"documentazione attestante"* la predetta iscrizione.

In sostituzione della documentazione attestante l'iscrizione al libro genealogico o al registro anagrafico di razza proveniente dagli Enti certificatori, la società ricorrente ha inizialmente allegato all'istanza di partecipazione prot. n. 84240810675 del 14 giugno 2018 una dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante, seppure priva delle forme di cui al D.P.R. n. 445/2000, attestante l'iscrizione dei capi individuati nell'all.to. 2 ai libri genealogici o ai registri anagrafici delle razze equine ed asinine autoctone in pericolo di estinzione.

Successivamente al giudizio provvisorio di irricevibilità della domanda (graduatoria pubblicata il 19 aprile 2019) a causa della ritenuta non adeguatezza della dichiarazione resa in ordine al possesso dell'iscrizione al libro genealogico o al registro anagrafico di razza proveniente dagli Enti certificatori, la ricorrente ha chiesto il riesame al fine della riammissione nell'elenco delle domande ammissibili al pagamento, allegando l' "Attestato di iscrizione al Registro Anagrafico delle Razze Equine ed Asinine a limitata diffusione" datato 26 aprile 2019, così come reso dall'Associazione Regionale Allevatori, Ufficio di Catania; se del caso, ha chiesto anche l'attivazione del soccorso istruttorio.

L'esito del riesame è stato confermativo del diniego e nessun soccorso istruttorio è stato attivato dall'Amministrazione procedente.

Ritiene il Collegio che effettivamente ciò che è difettato nel caso peculiare è l'accertamento della data di iscrizione dei capi individuati nell' "Attestato di iscrizione al Registro Anagrafico delle Razze Equine ed Asinine a limitata diffusione" emesso il 26 aprile 2019, così come reso dall'Associazione Regionale Allevatori, Ufficio di Catania, poiché da tale attestazione non si evince la data di avvenuta registrazione che è l'elemento essenziale al fine di stabilire se tale requisito era davvero posseduto dalla ricorrente al momento della presentazione della domanda.

Tale accertamento sostanziale, invece, poteva e doveva essere compiuto dall'Amministrazione resistente mediante l'attivazione del soccorso istruttorio così come previsto dalla legge sul procedimento amministrativo oltre che espressamente previsto dal bando.

Deve a questo punto rammentarsi che, nelle procedure non soggette al codice dei contratti, il soccorso istruttorio con la finalità di regolarizzare o integrare una documentazione carente (v. Ad. Plen. n. 9/2014) è disciplinato dall'art 6, comma 1, lett. b), della legge n. 241/1990, secondo il quale tra i compiti del responsabile del procedimento rientra quello di adottare "ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali" e che la giurisprudenza è costante nell'affermare, da un lato, che nelle procedure con numero ragguardevole di partecipanti è giustificato dall'obbligo di correttezza sancito agli art. 2 e 97 Cost. un onere di cooperazione dei partecipanti e, dall'altro, che il dovere *de quo* va ricollegato alla carenza o alla scarsa intelligibilità di requisiti formali, e dunque alla sola esistenza in atti di dichiarazioni che siano state effettivamente rese, senza che con ciò sia possibile integrare elementi essenziali mancanti o omessi nel rispetto del principio di *par condicio*.

Al Collegio è noto che sono presenti in giurisprudenza orientamenti più restrittivi per i quali il soccorso istruttorio nell'ambito delle procedure comparative e di massa è limitato dal principio di autoreponsabilità del concorrente per cui ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi nella presentazione della documentazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019); tuttavia nel caso di specie non si verte in ipotesi di errore, ma di certificazione di un requisito da parte dell'Ente a ciò deputato (circostanza non contestata) che è stata reputata dall'Amministrazione non idonea a certificare il possesso del requisito richiesto, nonostante la possibilità di sua integrazione anche d'ufficio.

Il soccorso istruttorio, allora, deve essere logicamente consentito allorquando, come nella specie, si tratta di regolarizzare un dato non del tutto mancante e qualora dalla documentazione presentata dal privato residuino margini di incertezza facilmente superabili rispondendo tale scelta amministrativa ad un principio di esercizio dell'azione amministrativa ispirata a buona fede e correttezza (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 19 luglio 2021, n. 5413).

Giova ribadire che il citato art. 6 della L. n. 241 del 1990 prevede in particolare che "il responsabile del procedimento: [...] b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali". Disposizione, questa, che costituisce espressione dei principi fondamentali dell'adeguatezza e della completezza dell'istruttoria, i quali comportano che l'Amministrazione si riservi un autonomo accertamento della veridicità e congruità dei dati acquisiti (accertamento da rendere esplicito in sede di motivazione).

In base a tali principi, quindi, poiché incombe sull'Amministrazione il generale potere/dovere di accertare d'ufficio la realtà dei fatti posti alla sua attenzione, la medesima, ove il privato abbia introdotto nel procedimento elementi pertinenti e rilevanti ai fini della futura decisione amministrativa fornendo, al riguardo, anche dei seri elementi probatori, non può astenersi dal compiere ogni ulteriore verifica e accertamento necessario allo scopo di pervenire a un corretto provvedimento finale.

Per le considerazioni suesposte è fondato il secondo motivo e, pertanto, assorbita ogni altra censura e deduzione, il ricorso va accolto con conseguente annullamento, per quanto di ragione, dell'elenco regionale definitivo delle domande di sostegno impugnato; ovviamente resta salva la successiva e doverosa nuova valutazione dell'ammissibilità della domanda di agevolazione cui aspira la ricorrente, che sarà compiuta dall'Amministrazione regionale resistente previo accertamento d'ufficio dell'effettivo possesso del requisito di ammissibilità oggetto di lite, nonché degli altri requisiti prescritti.

In ragione della complessità della vicenda, e degli esiti alterni della fase cautelare, le spese di lite vanno eccezionalmente compensate tra le parti costituite e dichiarate irripetibili nei confronti delle imprese private intime e non costituite in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto, annulla l'atto impugnato nei sensi di cui in motivazione e salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Spese compensate tra le parti costituite.

Spese irripetibili nei confronti della Fattoria Fabio Società Cooperativa Agricola e della Fratelli Pellegrino Prattella Antonio e Mario Società Agricola Semplice.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Anna Pignataro, Consigliere, Estensore

Francesco Mulieri, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Anna Pignataro

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO