Pubblicato il 17/03/2022

**N. 00264/2022 REG.PROV.COLL.**

**N. 00280/2017 REG.RIC.**

**Immagine che contiene testo, tazza

Descrizione generata automaticamente**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 280 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da  
Azienda Agricola Marco Ferrari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Ventura, con domicilio eletto presso il suo studio in Bologna, via Caprarie n.7;

***contro***

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizia Senofonte, Silvia Ricci, con domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso la sede dell’Avvocatura Regione Emilia Romagna in Bologna, viale Aldo Moro 52;  
Inps, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Oreste Manzi, con domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso in Bologna presso la sede dell’Avvocatura Inps - via Gramsci 6;

***nei confronti***

Società Agricola Gandolfi Fausto & C.S.S., Società Agricola i Tassi, non costituite in giudizio;

***per l'annullamento***

con il ricorso introduttivo:

A. della determinazione n. 630 del 20 gennaio 2017 pubblicata sul BURET n. 45 dell'8 febbraio 2017, nella parte di rilevanza e di interesse del settore lattiero caseario, nella parte di rilevanza per il ricorrente inerente alla “non ammissione” dello stesso;

B. ove e per quanto occorrer possa, della deliberazione n. 320 del 7 marzo 2016, nonché del Bando regionale, approvato con detta delibera, con gli annessi allegati per come originariamente formulata e poi successivamente modificata e integrata per opera della deliberazione n. 642/2016 e della deliberazione n. 715/16, anche queste ultime impugnate ove e per quanto occorrer possa (DOC.1, DOC. 2);

C. ove e per quanto occorrer possa, della determinazione n. 15629 del 6 ottobre 2016, in modifica alla deliberazione n. 320/16;

D. ove e per quanto occorrer possa e/o ove esistenti, di eventuali comunicazioni e/o DURC dell'INPS inviati alla Regione Emilia-Romagna e/o ST-ACP competente;

E. ove e per quanto occorrer possa, della comunicazione del 1° dicembre 2017 del ST-ACP di Modena;

F. ove e per quanto occorrer possa, degli atti dirigenziali degli ST-ACP competenti e in particolare di Modena;

G. ove e quando posti in essere, per quanto occorrer possa, di tutti e nessuno escluso, gli specifici atti dirigenziali di provvedimento concessorio a favore dei soggetti beneficiari dei contributi, di approvazione dei progetti, determinazione in via definitiva della spesa ammessa, concessione del contributo, fissazione delle prescrizioni tecniche necessarie ad assicurare la corretta realizzazione dei progetti ed alla definizione della documentazione da presentare in sede di accertamento di avvenuta esecuzione delle opere (documenti non nella disponibilità del ricorrente);

H. ove e quando posto in essere, per quanto occorrer possa, dell'atto con cui si provvederà alla quantificazione effettiva della spesa ammessa con riferimento ai progetti collocati in posizione utile ai fini dell'aiuto ed all'accertamento di avvenuta esecuzione delle opere (documenti non nella disponibilità del ricorrente);

I. ove occorrer possa, di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, preordinato, conseguente e connesso a quelli sopra indicati, in relazione agli specifici motivi di ricorso, noto o ignoto a chi ricorre;

IN RELAZIONE AL IV MOTIVO DI RICORSO, SUBORDINATO AI PRECEDENTI

A. della determinazione n. 630 del 20 gennaio 2017 pubblicata sul BURET n. 45 dell'8 febbraio 2017

B. della deliberazione n. 320 del 7 marzo 2016, nonché del Bando regionale, approvato con detta delibera, con gli annessi allegati per come originariamente formulata e poi successivamente modificata e integrata per opera della deliberazione n. 642/2016 e della deliberazione n. 715/16

C. della determinazione n. 15629 del 6 ottobre 2016, in modifica alla deliberazione n. 320/16 (DOC. 4);

D. degli atti dirigenziali degli ST-ACP competenti;

E. di tutti e nessuno escluso, gli specifici atti dirigenziali di provvedimento concessorio a favore dei soggetti beneficiari dei contributi, di approvazione dei progetti, determinazione in via definitiva della spesa ammessa, concessione del contributo, fissazione delle prescrizioni tecniche necessarie ad assicurare la corretta realizzazione dei progetti ed alla definizione della documentazione da presentare in sede di accertamento di avvenuta esecuzione delle opere (documenti non nella disponibilità del ricorrente);

F. dell'atto con cui si provvederà alla quantificazione effettiva della spesa ammessa con riferimento ai progetti collocati in posizione utile ai fini dell'aiuto ed all'accertamento di avvenuta esecuzione delle opere;

G. di tutti, nessuno escluso, gli atti della procedura reputati illegittimi;

H. di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, preordinato, conseguente e connesso a quelli sopra indicati, in relazione allo specifico motivo di ricorso, noto o ignoto a chi ricorre;

E PER LA CONDANNA

al risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente

e con i motivi aggiunti presentati da AZIENDA AGRICOLA MARCO FERRARI il 2/8/2017 :

PER L'ANNULLAMENTO,

della Determinazione della Regione Emilia-Romagna del Responsabile del Servizio competitività delle imprese agricole ed agroalimentari n. 7792 del 19 maggio 2017, pubblica sul BURERT n. 116 del 14 giugno 2017:

- in merito ai motivi di impugnativa I, II e III nella parte in cui conferma con atto meramente ripetitivo le “domande non ammesse” come già indicate nella Determinazione n. 630/17 (DOC. 9 già impugnato), tra cui anche quella della Azienda Agricola Ferrari Marco;

- in merito al IV motivo di ricorso, nella sua interezza.

nonché tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e discendenti nelle parti in cui di interesse, anche se non conosciuti, ove del caso.

E PER LA CONDANNA

al risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente

e con i motivi aggiunti presentati da AZIENDA AGRICOLA MARCO FERRARI il 31/8/2017:

PER L'ANNULLAMENTO,

della Determinazione della Regione Emilia-Romagna del Responsabile del Servizio competitività delle imprese agricole ed agroalimentari n. 7792 del 19 maggio 2017, pubblicata sul BURERT n. 116 del 14 giungo 2017 :

- in merito ai motivi di impugnativa I, II e III nella parte in cui conferma con atto meramente ripetitivo le “domande non ammesse” come già indicate nella Determinazione n. 630/17 (DOC. 9 già impugnato), tra cui anche quella della Azienda Agricola Ferrari Marco;

- in merito al IV motivo di ricorso, nella sua interezza.

nonché tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e discendenti nelle parti in cui di interesse, anche se non conosciuti, ove del caso.

IN OGNI CASO,

PER LA CONDANNA

al risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente

e con i motivi aggiunti presentati da AZIENDA AGRICOLA MARCO FERRARI in data 8/11/2017:

PER L'ANNULLAMENTO,

della Determinazione della Regione Emilia-Romagna del Responsabile del Servizio competitività delle imprese agricole ed agroalimentari n. 7792 del 19 maggio 2017, pubblicata sul BURERT n. 116 del 14 giugno 2017 :

- in merito ai motivi di impugnativa I, II e III nella parte in cui conferma con atto meramente ripetitivo le “domande non ammesse” come già indicate nella Determinazione n. 630/17 (DOC. 9 già impugnato), tra cui anche quella della Azienda Agricola Ferrari Marco;

- in merito al IV motivo di ricorso, nella sua interezza.

nonché tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e discendenti nelle parti in cui di interesse, anche se non conosciuti, ove del caso.

IN OGNI CASO,

PER LA CONDANNA

al risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Emilia Romagna e di Inps;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2022 la dott.ssa Ines Simona Immacolata Pisano e uditi per le parti i difensori Federico Ventura, Fabrizia Senofonte, Silvia Ricci, Oreste Manzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso principale in epigrafe, ritualmente notificato alla Regione Emilia-Romagna, all’INPS e a taluni controinteressati e depositato nei termini di legge, parte ricorrente impugna, chiedendone l’annullamento, la determinazione n. 630 del 20/01/2017, unitamente agli ulteriori atti in epigrafe indicati – ivi compresi (lett. d) “eventuali comunicazioni e/o DURC dell’INPS inviati alla Regione Emilia- Romagna e/o ST-ACP competente” – per effetto dei quali veniva dichiarata “NON AMMISSIBILE” la domanda di sostegno presentata in data 18/07/2016 dall’Azienda agricola Ferrari Marco al Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Modena.

Contestualmente parte ricorrente propone domanda di risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente.

Espone parte ricorrente che, in data 07/03/2016, con deliberazione della Giunta Regionale dell’Emilia-Romagna n. 320, veniva approvato il Bando unico regionale per l’anno 2016 di attuazione al Tipo di operazione 4.1.01 “Investimenti in aziende agricole in approccio individuale e di sistema” del P.S.R. 2014-2020. In particolare, con detta deliberazione, si definiva lo scopo dell’intera iniziativa, ossia l’erogazione di incentivi di fonte comunitaria, sotto forma di contributi, a fronte di investimenti materiali ed immateriali delle imprese interessate.

La fase di presentazione delle domande si chiudeva il 15/07/2016 mentre le fasi di istruttoria per l’ammissione e l’istruttoria sull’attribuzione dei punteggi di competenza dei diversi ST-ACP si chiudevano il 14/11/2016 (con durata di 120 gg.).

Dette fasi venivano modificate, con determinazione n. 15626 del 06/10/2016, per meri motivi organizzativi, per cui il termine (14/11/2016) previamente fissato per la fine dell’istruttoria di competenza dei diversi ST-ACP veniva posticipato al 13/01/2017; mentre il termine (21/11/2016) per la concessione dei contributi da parte della Direzione RER passava dal 21 novembre al 20 gennaio successivo. Ne conseguiva che l’istruttoria, previamente fissata in centoventi giorni (gg. 120), diveniva pertanto di centottanta giorni (gg. 180), con una aggiunta di sessanta giorni (gg. 60): da qui aveva inizio il disallineamento tra il tempo di validità del DURC e il tempo di istruttoria, originariamente anch’esso di centoventi giorni (gg. 120), e da quel momento divenuto di centottanta giorni (gg. 180).

In data 18/07/2016 il ricorrente presentava la propria domanda di sostegno, connessa ad un investimento di €. 934.494,47 in modalità telematica, con consegna successiva di copia cartacea, alla quale allegava, sebbene non fosse espressamente tenuto ai sensi del Bando, DURC n. 3105569 emesso in data 04/05/2016 (e dunque, ad avviso di parte ricorrente, valevole sino al giorno 01/09/2016).

In data 05/09/2016 il Servizio Territoriale competente, ai fini della verifica dell’ammissibilità della domanda quanto al profilo della regolarità contributiva richiedeva all’INPS, tramite la procedura Durc On-Line, l’attestazione della regolarità della posizione contributiva del ricorrente.

Tale richiesta rimaneva in verifica fino al 29/09/2016, quando perveniva dall’Ente previdenziale la notifica di esito “NON REGOLARE”.

Frattanto, ricevuta in data 06/09/2016 dall’INPS una nota con ulteriore richiesta di alcuni pagamenti, indicati erroneamente in €. 3.073,63, parte ricorrente - dopo aver contestato detta somma tramite i propri consulenti- in data 07/10/2016 provvedeva ad effettuare il pagamento per la somma di €. 2.983,10.

Ciò malgrado, in data 01/12/2016, il ST-ACP di Modena comunicava all’odierno ricorrente, norma dell’art. 10 bis della l. n. 241/90 e ss.mm.ii.:

a) “il punteggio totale assegnato alla Sua domanda sarà pari a 36 punti”;

b) “è stata rilevata la presenza di irregolarità nei confronti della posizione previdenziale”.

Il giorno successivo (02/12/2016), parte ricorrente argomentava e dimostrava allo stesso ST-ACP sia le imprecisioni derivanti dall’INPS sia i pagamenti compiuti, allegando DURC positivo.

Con determinazione n. 630 del 20/01/2017, la domanda di sostegno dell’Azienda ricorrente veniva tuttavia dichiarata “NON AMMISSIBILE”.

Avverso tale provvedimento, parte ricorrente ha dedotto vari motivi di illegittimità.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente lamenta l’illegittimità del provvedimento impugnato per violazione dell’art. 97 della Costituzione, del principio di buon andamento ed imparzialità dell’agire amministrativo, violazione di legge per mancata applicazione dell’art. 6 bis della l. n. 241/90 e ss.mm.ii.; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii. per difetto di istruttoria; eccesso di potere per violazione del Piano Nazionale Anticorruzione; eccesso di potere per violazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione della Regione Emilia-Romagna (PTPC), del Programma per la trasparenza e l’integrità della Regione Emilia-Romagna (PTTI), del Codice di comportamento della Regione Emilia-Romagna, della circolare di indirizzo del Responsabile della prevenzione della corruzione del 07/01/2014 AL.2014.144; eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Ad avviso di parte ricorrente non solo il provvedimento impugnato mancherebbe di motivazione, ma la domanda di sostegno dell’Azienda agricola Ferrari sarebbe stata sottoposta ad istruttoria non direttamente dalla Direzione RER, ma dallo ST-ACP competente, ossia lo ST-ACP di Modena, senza che sia dato sapere se vi sia stato un coordinamento centrale di detti Servizi dislocati e se vi sia stata omogeneità di comportamento tra i diversi soggetti istruttori e come sia stata organizzata l’istruttoria (avvenuta in soli 7 gg. senza che sia stato possibile verificare alcun coordinamento ex ante o una verifica concreta ex post).

Con il secondo motivo parte ricorrente lamenta violazione dell’art. 97 della Costituzione, del principio di buon andamento ed imparzialità dell’agire amministrativo; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii. per difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per ingiustizia manifesta; eccesso di potere per falso presupposto di fatto e/o travisamento dei fatti; eccesso di potere per illogicità manifesta.

Ad avviso di parte ricorrente, la motivazione della comunicazione in oggetto sarebbe generica (senza circostanziare nulla, senza indicazioni di importi o di date), contraddittoria - nella parte in cui da un lato attribuisce a parte ricorrente 36 punti e dall’altro dichiara la domanda inammissibile - e non spiegherebbe i motivi che ostano all’accoglimento della domanda di sostegno posta in essere da chi oggi ricorre.

Con il terzo motivo parte ricorrente deduce violazione dell’art. 97 della Costituzione, del principio di buon andamento ed imparzialità dell’agire amministrativo; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii., art. 10 bis, per assenza di spiegazione concrete e dettagliate; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii. e per difetto di istruttoria; violazione di legge: art. 31 d.l. 69/13 conv. con mod. in l. n. 98/13 in materia di DURC; eccesso di potere per difetto di istruttoria; eccesso di potere per ingiustizia manifesta; eccesso di potere per difetto di proporzionalità; eccesso di potere per falso presupposto di fatto e/o travisamento dei fatti; eccesso di potere per mancata applicazione del principio di massima partecipazione e favor partecipationis.

I tempi della procedura avrebbero, ad avviso di parte ricorrente, condizionato l’esito del procedimento: l’istruttoria si è infatti conclusa il 13/01/2017 (mentre la prima data fissata era il 14/11/2016, poi posticipata al 13 gennaio successivo), per motivi meramente organizzativi, con un allungamento dei centoventi giorni (gg. 120) previsti inizialmente (dal 15/07/2016 al 14/11/2016) a centottanta giorni (gg. 180) totali (dal 15/07/2016 al 13/01/2017), con conseguente scadenza del DURC originariamente allegato alla domanda.

Secondo il ricorrente, la coincidenza tra Bando e legge derivava solo dal fatto che l’istruttoria della RER durasse centoventi giorni (gg. 120), periodo uguale a quello di valenza del DURC. Sul punto, visto le modifiche avvenute in corso di istruttoria alle tempistiche, il Bando avrebbe dovuto essere interpretato secondo un principio di massima partecipazione e favor partecipationis: essendo la clausola del Bando non del tutto chiara e non in linea con la normativa per i motivi sopra detti di spostamento delle date, la stessa clausola avrebbe dovuto essere interpretata dal ST-ACP, prima, e dalla Direzione RER, in sede di approvazione, in modo inclusivo e non escludente. In “sede di istruttoria” non potrebbe quindi che significare nel periodo con termine sino al 20/01/2017. Dopo quel termine, chiusa l’istruttoria, ogni situazione soggettiva non avrebbe potuto rilevare, ma nel caso in oggetto ci si sta occupando di fatti tutti antecedenti al gennaio 2017.

Infine, in subordine, ove venissero considerati irricevibili, inammissibili o non accolto nessuno dei motivi I, II, III, con il IV motivo di ricorso parte ricorrente lamenta violazione dell’art. 97 della Costituzione, del principio di buon andamento ed imparzialità dell’agire amministrativo; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii., art. 3 e art. 12, co. 2, per assenza di motivazione; violazione di legge per mancata applicazione della l. n. 241/90 e ss.mm.ii. per difetto di istruttoria; eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per violazione degli artt. 3 e 12, co. 2 della l. n 241/90 e ss.mm.ii. secondo cui “L’effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al co. 1 (ossia i criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi) deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi (…) mentre nel caso in esame non è stata esplicitata la motivazione dell’inammissibilità della domanda, riferita a meri punteggi numerici”.

Premessa dunque la sussistenza dell’interesse a ricorrere, pur non essendosi utilmente collocato in graduatoria, per effetto di successivi stanziamenti economici (delibera n. 250 del 06/03/2017), parte ricorrente conclude dunque per l’annullamento dell’atto impugnato, con domanda di risarcimento del danno (quantificato in €. 1.000.000,00) oltre al danno indiretto in quanto altre imprese finanziate avrebbero maggior facilità di compiere i propri interventi con minori spese, avendo quindi un vantaggio concorrenziale nei confronti dell’Azienda agricola Ferrari, che si troverebbe indebitata per lunghi anni, con anche il rischio di non sopportare il peso dell’intervento e fallire.

Si sono costituiti in giudizio, con atto di mera forma, sia la Regione Emilia-Romagna, il 22/06/2017, che l’Inps, in data 11/05/2017.

Con motivi aggiunti depositati in data 02/08/2017 parte ricorrente impugna, deducendone invalidità derivata per i medesimi motivi proposti con il ricorso principale, la successiva determinazione della Regione Emilia-Romagna - Responsabile del Servizio competitività delle imprese agricole e agroalimentari n. 7792 del 19/05/2017, pubblicata sul BURERT n. 116 del 14/06/2017 nella parte in cui conferma con atto meramente ripetitivo le “domande non ammesse” come già indicate nella determinazione n. 630/17 insistendo altresì per il risarcimento del danno in forma specifica e/o per equivalente.

Successivamente, la Regione Emilia Romagna ha depositato documentazione e articolato memoria.

All’esito, con memoria di replica del 07/02/2022, parte ricorrente ha argomentato come il diniego di contributo comunitario sia stato illegittimamente posto in essere dalla RER, per un concorso di illegittimità e colpe:

dell’INPS, che avrebbe compiuto un proprio procedimento viziato e illegittimo, con provvedimento finale (il DURC) viziato;

della RER, che avrebbe omesso di compiere idonei controlli aggiuntivi e di dettaglio, dopo le osservazioni fornite dall’impresa Ferrari, in relazione alla presente vicenda nello svolgimento del proprio procedimento, con emissione di proprio provvedimento di diniego di finanziamento viziato.

In tale memoria, parte ricorrente specifica che “Chi ricorre aveva impugnato anche i provvedimenti dell’INPS stessa”, prodromici alle decisioni e provvedimenti assunti dalla RER.

Al momento del ricorso non si aveva piena contezza del provvedimento illegittimo, che ora si scopre essere, grazie alla correttezza e trasparenza della RER nello svolgimento del presente giudizio, il DURC del 29/09/2016, provvedimento illegittimo che ha causato tutte le susseguenti illegittimità sollevate nel presente processo dall’odierno ricorrente.

La Regione Emilia-Romagna e l’INPS hanno replicato con ulteriori memorie, datate 09/02/2022 e 21/02/2022.

In particolare, l’INPS, sulla base dell’esito negativo della verifica del DURC pervenuto in data 29/09/2016, ai fini della legittimità del provvedimento di mancata ammissione ha richiamato sia la disposizione di cui all’art. 31, co. 8, d.l. n. 69 del 2013, conv., con modificazioni, dalla l. n. 98 del 2013, sia la decisione del Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 2016, secondo cui “*anche dopo l’entrata in vigore dell’art. 31, comma 8, del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, non sono consentite regolarizzazioni postume della posizione previdenziale, dovendo l’impresa essere in regola con l’assolvimento degli obblighi previdenziali ed assistenziali fin dalla presentazione dell’offerta e conservare tale stato per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante, restando dunque irrilevante un eventuale adempimento tardivo dell’obbligazione contributiva.(….)L’impresa deve essere cioè in regola con i versamenti previdenziali e assistenziali fin dalla presentazione dell’offerta, non rilevando ai fini della regolare partecipazione alla gara un eventuale assolvimento successivo”.*

L’invito alla regolarizzazione sarebbe dunque del tutto ininfluente, mentre quel che conta è la situazione di regolarità dell’azienda dalla presentazione della domanda fino alla fine della procedura di gara.

Nel caso di specie, secondo l’INPS, il DURC del 29/09/2006 richiesto dalla ST-ACP di Modena risulterebbe legittimamente emesso in quanto rispecchia fedelmente la situazione contributiva del ricorrente come non regolare. Tale circostanza sarebbe documentale e, comunque, pacifica tra le parti posto che lo stesso ricorrente parrebbe ammettere nel ricorso per motivi aggiunti di aver risposto all’invito dell’INPS del 06/09/2016 di regolarizzazione della posizione contributiva il 07/10/2016, ben oltre il termine di quindici giorni (gg. 15) assegnato dall’Ente previdenziale.

Alla pubblica udienza del giorno 02/03/2022 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il ricorso merita accoglimento, stante la fondatezza della terza censura, con assorbimento dei restanti motivi.

Come è noto, l’art. 12 della L. 241/90 stabilisce che “la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l’attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati” esige una misura preventiva di “trasparenza” con la determinazione ex ante dei criteri e delle modalità a cui attenersi per l’erogazione, indicando nel provvedimento il rispetto della citata misura e le norme regolamentari di riferimento, comunque sempre proiettate al perseguimento dell’interesse pubblico, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118, ult. co., Cost.).

Le regole procedimentali predeterminate rientrano comunemente nella disciplina regolamentare attinente all’erogazione dei contributi disposta dall’art. 12 della legge sul procedimento amministrativo, nel rispetto delle regole di contabilità e disponibilità delle risorse (Corte Conti, sez. contr. Lombardia, Delibere nn. 248/2014 e 121/2015).

Nella sua essenzialità, la norma intende rendere in chiaro il processo di individuazione dei beneficiari, senza possibilità di interferenze e/o condotte arbitrarie, con l’esercizio di una discrezionalità tecnica fondata su regole certe e predefinite, a garanzia dell’imparzialità dell’azione amministrativa ma anche dei principi di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini e le forme sociali di fronte alla legge (ex art. 97 e 3 Cost.). La predeterminazione dei criteri di valutazione delle domande con cui si chiedono benefici pubblici costituisce dunque una regola generale, valevole in particolar modo per i procedimenti amministrativi concessivi di finanziamenti, in quanto posta anche a garanzia della trasparenza della pubblica amministrazione oltre che della par condicio tra i possibili destinatari delle sovvenzioni (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III ter, 18 giugno 2012, n. 5575.).

Tanto premesso, la lex specialis, nel caso in questione, è il Bando unico regionale per l’anno 2016 di attuazione al Tipo di operazione 4.1.01 “Investimenti in aziende agricole in approccio individuale e di sistema” del P.S.R. 2014-2020, approvato il 07/03/2016 con deliberazione della Giunta Regionale dell’Emilia-Romagna n. 320.

Detto Avviso, all’art. 4, stabilisce che: “L’impresa agricola *al momento della domanda* deve soddisfare le seguenti condizioni (...). *L’impresa dovrà inoltre avere una posizione previdenziale regolare (regolarità contributiva). Il requisito sarà verificato in sede di istruttoria della domanda di aiuto e al momento della liquidazione dello stesso*”.

La disposizione - che in modo estremamente chiaro richiede, quanto agli ulteriori requisiti, che debbano essere posseduti già al momento della domanda- quanto al requisito della regolarità contributiva, contemplato a chiusura della norma dopo il punto 4.6, è stata già interpretata da ulteriori precedenti di questa Sezione, da cui il Collegio non ha motivo di discostarsi, nel senso che la precisazione secondo cui il requisito “*sarà verificato in sede di istruttoria della domanda di aiuto e al momento della liquidazione dello stesso”* non significa che lo stesso non dovesse già sussistere al momento della domanda, ma che l’amministrazione provvederà ad accertarne la persistenza sia in sede di istruttoria della domanda di aiuto che al momento della liquidazione.

La giurisprudenza amministrativa è infatti pacifica nel sostenere che “anche dopo l’entrata in vigore dell’art. 31, comma 8, del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, non sono consentite regolarizzazioni postume della posizione previdenziale, dovendo l’impresa essere in regola con l’assolvimento degli obblighi previdenziali ed assistenziali fin dalla presentazione dell’offerta e conservare tale stato per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante, restando dunque irrilevante un eventuale adempimento tardivo dell’obbligazione contributiva” (cfr. ex multis, Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 2016, Consiglio di Stato sez. VI, 27/12/2016, n. 5464, T.A.R. Pescara, Abruzzo, Sez. I, 29/04/2019, n. 127).

Tuttavia, premesso che nel caso specifico - come in altri analoghi- non è stato contestato dall’amministrazione che la disposizione dell’Avviso di cui trattasi vada interpretata nel senso di non consentire l’erogazione del contributo ad una impresa che si sia trovata, prima della partecipazione, in una posizione contributiva irregolare successivamente sanata, richiedendosi esclusivamente, in conformità alla giurisprudenza richiamata, il possesso del requisito “*al momento della domanda*”, la particolarità del caso de quo è che il ricorrente, al momento della presentazione della domanda di sostegno, avvenuta in data 18/07/2016, seppur non essendovi espressamente tenuto dal Bando, aveva comunque allegato alla stessa un DURC, rilasciato dall’INPS in data 04/04/2016 (e valevole fino alla data del 01/09/2016), attestante l’esito POSITIVO della regolarità contributiva.

Al momento della presentazione della domanda, dunque - in conformità a quanto richiesto dal Bando- la concessione della agevolazione richiesta da parte ricorrente era conforme all’art. 31, co. 8-quinquies del d.l. n. 69/13 conv. con mod. in l. n. 98/13, richiamato dalla lex specialis, ai sensi del quale “*La concessione delle agevolazioni di cui al comma 8-quater è disposta in presenza di un documento unico di regolarità contributiva (DURC) rilasciato in data non anteriore a centoventi giorni”.*

Al riguardo, il Collegio ritiene di evidenziare che la valenza probatoria del DURC è espressamente sancita, per quanto riguarda l’attestazione con esito positivo, dagli artt. 2 e 3 del D.M. 30/01/2015, considerato che la verifica dell’irregolarità avviene “in tempo reale” con riguardo “*ai pagamenti dovuti dall’impresa “(...) scaduti sino all’ultimo giorno del secondo mese antecedente a quello in cui la verifica è effettuata”*. Del resto, se l’efficacia probante del DURC non può essere contestata dall’amministrazione quando ha esito negativo riconosce al documento generato all’esito positivo della verifica (cfr. decisione n. 8 del 16/04/2012 dell’Ad. Plen. del Consiglio di Stato), lo stesso è a dirsi quando l’attestazione ha esito positivo.

Ne consegue che, a fronte del diverso esito del DURC rilasciato in data 29/09/2016, ad avviso del Collegio l’amministrazione non avrebbe potuto esimersi dall’effettuare un supplemento istruttorio con riferimento anche al rilascio del precedente DURC, al fine di verificare se le irregolarità successivamente emerse fossero precedenti al momento della presentazione della domanda (come sembrerebbe effettivamente, con riferimento al mese di aprile 2015), eventualmente al fine di valutare se la mancata regolarizzazione della posizione contributiva prima della presentazione della domanda fosse o meno imputabile all’impresa, tenuto conto - oltretutto- che nel caso in esame si trattava di una somma particolarmente irrisoria anche se considerata di per sé sola, senza neppure fare riferimento all’importo del contributo richiesto.

Orbene, è vero che l’art. 4 dell’Avviso di cui trattasi prevede altresì che il requisito della posizione previdenziale regolare (regolarità contributiva) “*sarà verificato in sede di istruttoria della domanda di aiuto e al momento della liquidazione dello stesso*”- e che dunque ben potrebbe l’amministrazione, a fronte di un DURC positivo al momento della domanda, negare il contributo a chi successivamente si rendesse responsabile della violazione di obblighi previdenziali, ma la particolarità del caso in esame è costituita dal fatto che - sulla base di quanto emerso dagli atti del presente giudizio, ma rappresentato da parte ricorrente in sede procedimentale, l’irregolarità contributiva di cui trattasi sarebbe risalente al 2015, e quindi ben anteriore al rilascio del DURC positivo in data 4 maggio 2016, allegato alla domanda di aiuto del luglio 2016, DURC del quale - a specifica domanda del Collegio in sede di discussione - mai è stata contestata la veridicità, né l’Inps ha fornito alcun ragguaglio, limitandosi ad appuntare la propria difesa sull’esito negativo del DURC successivamente rilasciato su richiesta della Regione.

Al riguardo, evidenzia il Collegio che, pur non confermando che la sussistenza della regolarità contributiva attestata dal DURC risponde “all’esigenza di tutelare l’interesse dell’Amministrazione ad evitare la stipulazione di accordi con soggetti gravati da debiti previdenziali che potrebbero incidere in modo significativo sull’affidabilità e sulla solidità finanziaria degli stessi cui è affidato lo svolgimento di servizi che attengono alla salute dei cittadini” (cfr. T.A.R. Napoli, Campania, Sez. I, 11/11/2019, n. 5335) e che comunque l’osservanza degli obblighi, quali sono quelli inerenti la regolarità contributiva, fanno capo, in primis, al datore di lavoro – salva pur sempre la possibilità di contestare la violazione degli obblighi procedimentali da parte dell’ente previdenziale ai fini della responsabilità risarcitoria dell’INPS (cfr. Tribunale Vibo Valentia sez. lav., 28/05/2020, n. 191) – non può non attribuirsi rilevanza alla circostanza che, avendo la lex specialis rimesso non all’autocertificazione dell’imprenditore bensì all’attestazione tramite DURC la comprova della regolarità contributiva, la mancata valorizzazione in sede procedimentale della circostanza che lo stesso INPS aveva rilasciato alla ricorrente un’attestazione DURC avente esito POSITIVO ha ad avviso del Collegio leso la ratio del Bando - che è quella di consentire comunque l’agevolazione a chi avesse regolarizzato la propria posizione al momento della domanda- oltre che la par conditio tra i concorrenti, in quanto avendo parte ricorrente diligentemente richiesto il rilascio del DURC nel mese di maggio, ben avrebbe potuto regolarizzare la propria posizione in tempo utile per la successiva presentazione, nel mese di luglio 2017, della domanda di contributo.

Per tale motivo il ricorso va accolto e per l’effetto il provvedimento impugnato va annullato unitamente agli ulteriori atti prodromici nei limiti dell’interesse di parte ricorrente, nella parte in cui la propria domanda veniva dichiarata “NON AMMISSIBILE”.

Dalla fondatezza del ricorso principale consegue, in via derivata, l’accoglimento dei motivi aggiunti e con esso l’annullamento della determinazione della Regione Emilia-Romagna - Responsabile del Servizio competitività delle imprese agricole e agroalimentari n. 7792 del 19/05/2017, pubblicata sul BURERT n. 116 del 14/06/2017 nella parte in cui conferma con atto meramente ripetitivo le “DOMANDE NON AMMESSE”.

L’accoglimento del ricorso nel merito determina l’improcedibilità per sopravvenuto difetto d’interesse della domanda risarcitoria presentata in subordine dalla parte ricorrente.

La singolarità della questione trattata impone la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia-Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e per l’effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Ines Simona Immacolata Pisano** |  | **Giancarlo Mozzarelli** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO