

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO
SEDE DI ROMA

Sunto del ricorso per motivi aggiunti proposti all'interno del ricorso nrg 12010/2023

(adempimento di cui all'ordinanza del Tar Lazio n.19668 del 27.12.2023)

Ricorrente: **Agriturismi Badiula società Consortile a responsabilità limitata** rappresentata e difesa congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv. Giovanni Francesco Fidone (C.F. FDNGNN82L30A509I) e Massimo Cavaleri (C.F. CVLMSM86E09C351F).

A seguito del ricorso introduttivo ed entro il termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento prot. n. 0370503 del 14 luglio 2023 concernente la comunicazione di esito negativo dell'istanza in relazione alle difese proposte da Invitalia ed ai documenti depositati si è reso necessario proporre un ricorso per motivi aggiunti.

Con tale ricorso è stato chiesto per l'annullamento sotto altro profilo degli atti impugnati con ricorso principale

ed inoltre è stata impugnata

- 1) la nota MASAF del 10.02.2023 :
 - a) nella parte in cui dispone che il presente provvedimento ha effetto pieno e vincolante anche ai sensi dell'articolo 4 dei decreti del 13 giugno 2022, del 5 agosto 2022 e del 30 agosto 2022 integrando, in tal modo, retroattivamente la lex specialis in una fase in cui era già ampiamente scaduti i termini di presentazione delle domande.
 - b) nella parte in cui dispone che, in esecuzione, l'Agenzia dovrà, altresì, procedere "*a rideterminare – ove necessario – il tagging climate dei progetti nei quali l'acquisto di un veicolo non rientrante nelle categorie sopra indicate sia stato considerato ai fini del predetto tagging*" senza tuttavia consentire una riapertura dei termini per l'integrazione dei progetti e/o consentire, a norma dell'art.7 comma 4 del D.M. 13 giugno 2022 una "*negoziazione*" "*con il soggetto proponente*" in grado di ovviare all'integrazione sopravvenuta della lex specialis, in fase di istruttoria tecnica;
- 2) l'allegato B alla circolare MEF 32/2021 (rectius al D.M. 13/06/2022) nella parte in cui prevede che per i progetti di investimento inferiori a 10 milioni di euro, ai fini della verifica del rispetto del principio DNSH si debba "*fornire una relazione con i contenuti minimi di cui alla scheda 26 allegata alla circolare MEF 32/2021*" in luogo delle pertinenti schede 2, 5, 9 e 20.

Il ricorso per motivi aggiunti è articolato in **n.2 motivi.**

1. Con il primo motivo è stata impugnata la nota MASAF del 10.02.2023 la quale non veniva allegata ai motivi ostativi né altrimenti pubblicata sul sito istituzionale bensì depositata da Invitalia in giudizio soltanto in data 28 settembre 2023 e per tale motivo ritenuta non applicabile e non opponibile alla luce del principio del “*contrarius actus*”

Sotto altro aspetto è stato evidenziato che la nota in parola riguarda un bando diverso rispetto a quello oggetto della presente procedura riferendosi all’avviso del 19 ottobre 2022 concernente il sostegno per lo sviluppo della logistica agroalimentare tramite il miglioramento della capacità logistica dei mercati agroalimentari all’ingrosso, nell’ambito dell’Investimento 2.1 “Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo” della Missione 2 – “*Rivoluzione verde e transizione ecologica*”, *Componente 1* – “*Agricoltura sostenibile ed economia circolare*” del PNRR.

La stessa, pertanto, è inapplicabile alla procedura quo agitur relativa, invece, alla diversa misura che si rivolge alle imprese e non ai mercati all’ingrosso.

1.2. Sotto altro profilo, ammesso che tale nota sia rivolta astrattamente alla misura in questione, la stessa non sarebbe comunque applicabile in applicazione del principio del *tempus regit actum* e per il quale si richiama il consolidato orientamento secondo cui le procedure concorsuali restano soggette alla disciplina vigente al momento della loro indizione e, pertanto, sono insensibili alla normativa sopravvenuta a garanzia dell’imparzialità e della par condicio dei concorrenti ed in generale di tutti i postulati ricavabili dall’art. 97 della Cost. (*ex multis* Cons.Stato, IV, 15 dicembre 2020, n. 8031).

Inoltre l’art.24 comma 1 del Decreto del 13 giugno 2022 consente, soltanto, la possibilità di adottare successivi provvedimenti tesi soltanto a specificare le modalità di verifica ed attuazione degli impegni e non invece, come in specie, integrare retroattivamente gli impegni ed in vincoli DNSH.

Né è possibile ritenere che tale nota abbia un mero valore chiarificatore di una disposizione già presente poiché la stessa finisce per attribuire ad una disposizione della *lex specialis* un significato ed una portata diversa o maggiore di quella che risulta dal testo stesso, (*ex multis* C.d.S., Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 279).

1.3. Ulteriormente è stata censurata tale nota ministeriale nonché il bando ed ove occorra del decreto ministeriale nella parte in cui, ammessa l’applicabilità della disciplina sopravvenuta in applicazione del principio generale del *favor participations* e della *par condicio* e di proporzionalità:

- non ha consentito la presentazione di una nuova offerta tecnica integrativa dei veicoli ammissibili (presentazione di nuovi preventivi), anche mediante la riapertura dei termini per la presentazione delle domande

-e/o non ha consentito, in sede di istruttoria tecnica, tenuto conto del disposto di cui all’art. 7, comma 4 del DM 13/06/2022 l’avvio di una fase di negoziazione in grado di adeguare *coeteris paribus* il progetto alla disciplina sopravvenuta.

La giurisprudenza ha viepiù imposto, ai fini della legittimità della procedura, una riapertura dei termini per la presentazione delle offerte di modifiche sostanziali derivanti da una disciplina sopravvenuta

Ciò anche nel rispetto del principio di proporzionalità e si aggiunga nel rispetto dei principi di buona fede e correttezza, trattandosi di variazioni di rilievo sui contenuti dell'offerta non prevedibili ex ante ed anzi espressamente riconducibili ad una indicazione sopravvenuta (Consiglio di Stato, sez. V, 01.09.2020 n. 5338).

1.4. Infine, è stato evidenziato che in occasione del documento di monitoraggio dell'attuazione del PNRR del 31 luglio 2023 e di contestuale proposta del Governo per la revisione del PNRR, a pag. 95 e ss è stata affrontata specificamente la missione 2 ed avuto a riguardo all' *Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo ed alimentare* (M2C1-I.2.3) (proprio la misura a cui si riferisce la nota impugnata) è stato precisato che *“Per gli interventi connessi all'innovazione e meccanizzazione agricola è prevista l'emanazione di un apposito atto ministeriale. Al fine di rispettare il principio “Non arrecare un danno significativo” (DNSH), i veicoli fuoristrada devono essere a zero emissioni o funzionare esclusivamente a biometano conforme ai criteri stabiliti dalla direttiva (UE) 2018/2001 (direttiva RED II).*

Il rapporto precisa, altresì, che *“Su tale punto sono in corso delle interlocuzioni con il Servizio centrale per il PNRR e la Commissione europea al fine di precisare il novero di macchine agricole ammissibili a finanziamento e la loro tipologia, includendo anche le macchine “Stage V” di cui alla regolamentazione europea sulle emissioni (Regolamenti UE n. 2013/167, 2016/1628, 2018/985). Tale previsione, proposta dal Ministero sin dalla fase di redazione della misura, è di grande rilevanza al fine di dare compiuta attuazione alla stessa e utilizzare in maniera efficiente le risorse messe a disposizione dall'Unione europea.*

Il richiamo al rapporto introduce due questioni rilevanti che implicano altrettante censure.

Anzitutto, quanto all'acquisto dei veicoli per c.d. agricoli, non esiste una disciplina (né è stata, in ogni caso, indicata all'interno della nota ministeriale impugnata) sulla base della quale è possibile ritenere che l'acquisto il noleggio etc di tali mezzi nell'esclusiva ed escludente caratteristica di alimentazione elettrica costituisca un vincolo DNSH.

È pertanto necessario indicare uno specifico riferimento normativo per elevare tale scelta a vincolo DNSH e per tale motivo l'applicazione della nota è illegittima ed arbitraria posto che il richiamo alla direttiva RED II contenuto nelle schede tecniche rappresenta, in definitiva, l'unico parametro normativo indicato come vincolo DNSH per l'acquisto di tali veicoli.

Sotto altro aspetto, il richiamo al rapporto introduce una questione di irragionevolezza ed illogicità poichè da una parte viene imposta la finanziabilità esclusiva dei veicoli elettrici e dall'altra si tenta di negoziare l'ammissibilità a finanziamento dei veicoli alimentati a diesel conformi allo “Stage V” di cui alla regolamentazione europea sulle emissioni (Regolamenti UE n. 2013/167, 2016/1628, 2018/985)

I mezzi proposti oltre ad essere alimentati a biocarburante e quindi conformi alla disciplina Red II soddisfano altresì anche i requisiti comunitari antinquinamento di cui allo stage V.

La nota ministeriale, quindi, a prescindere dalla qui contestata applicabilità ad effetto retroattivo in spregio al principio dell'autovincolo, non esprime in alcun modo un vincolo nell'attuazione degli obiettivi di cui alla missione 2.

Al contrario, introduce una limitazione che non trova conforto all'interno del PNNR neppure *de iure condendo* rappresentando, in definitiva, la sua attuazione, una decisione illogica ed irragionevole e profondamente ingiusta poiché escluderebbe l'ammissione a finanziamento di alcuni veicoli che soddisfano i requisiti tecnici previsti al momento della presentazione della domanda (Red II) nonché i requisiti (meno stringenti di cui Stage V), che il Governo ha intenzione di inserire nel novero delle macchine agricole ammissibili anche *“al fine di dare compiuta attuazione alla stessa e utilizzare in maniera efficiente le risorse messe a disposizione dall'Unione europea”*.

2. Con il secondo motivo è stato integrato sotto altro aspetto il quinto motivo di ricorso principale.

Lo stesso affronta il motivo di rigetto di cui al punto 10 nel quale l'iniziativa progettuale è stata ritenuta carente di una relazione di dettaglio esaustiva quanto *“all'impatto sulle emissioni di CO2 dell'intero investimento richiesto alle agevolazioni, corredata da specifiche analitiche che consentano di effettuare un'analisi sui dati trasmessi dalla proponente. Infatti, sebbene l'impianto fotovoltaico da solo possa generare un risparmio di CO2, l'intero investimento potrebbe comportare un peggioramento delle emissioni complessive”*.

La censura, sinteticamente, si incentra sulla circostanza che trattandosi di progetti inferiori a 10 Mln di euro scontano, ai sensi dell'all.to B del DM 13 giugno 2022 espressamente una istruttoria per c.d. semplificata poiché già a monte, in conformità con gli orientamenti tecnici della Commissione il progetto è considerato ad impatto nullo e/o trascurabile sul principio.

Sul punto la difesa del gestore non ha preso in alcun modo posizione.

La stessa, tuttavia, ha difeso l'operato del gestore il quale *“conformemente a quanto stabilito dalla normativa di riferimento, ha richiesto una relazione con i contenuti minimi di cui alle Scheda 26 allegata alla circolare MEF 32/2021, che però non è stata fornita dall'impresa.*

Appare evidente, quindi, che il gestore tenti di fare confusione.

Per mero tuziorismo difensivo si è reso, allora, necessario impugnare in parte qua l'All.to B del D.M. 13/06/2022 nella parte in cui, quanto ai progetti inferiori a 10 MLN di euro, prevede la relazione con i contenuti minimi di cui alla scheda 26.

In sede di ricorso, è stato precisato, infatti, che tale relazione id est la pedissequa scheda 26 non è in alcun modo pertinente e verosimilmente inserita per mero refuso all'interno del predetto allegato B.

Lo stesso gestore in sede di rigetto ha escluso ogni riferimento alla scheda 26.

Stante la motivazione postuma inammissibile, con l'impugnativa si è voluto in radice eliminare ogni equivoco di fondo in ordine all'applicabilità della scheda 26 alla misura oggetto del presente giudizio.

Come è possibile ricavare dalla guida operativa a pag. 17 concernente *la mappatura di correlazione tra investimenti-riforme e schede in riferimento alla missione (M2C1)* **le schede pertinenti sono soltanto le schede 2,5, 9 e 20. (c.f.r all.to 32).**

La scheda n.26 riguarda, infatti, “*gli investimenti di carattere generale che non toccano una sola e specifica attività quali, ad esempio, strumenti di finanziamento, schemi orizzontali, finanziamenti destinati alla ricerca innovazione e sviluppo, operazioni dirette quali finanziamenti generali alle imprese e investimenti diretti nel capitale, operazioni* (c.f.r. pag. guida operativa pag.273).

La scheda 26, nell'ambito della specifica missione 2, è invece richiesta soltanto, in riferimento misura M2C2-inv.3.5 concernete la “*ricerca e sviluppo sull'idrogeno*”, in riferimento alla M2C2-inv.5.2 concernente “*l'idrogeno*” e nell'ambito della misura M2C2-inv.5.4 relativa “*Supporto a start-up e venture capital attivi nella transizione ecologica*”.

Trattasi, per l'appunto delle uniche misure nelle quali è pertinente la richiesta delle relative informazioni in ragione delle intrinseche caratteristiche.

Per altro lo stesso allegato B, nella parte relativa agli investimenti superiori a 10 Mln di euro precisa che i proponenti oltre alla matrice DSNH dovranno “*fornire una relazione con i contenuti minimi di cui alle Schede 2 e 9 (ove applicabile) allegata alla circolare MEF 32/2021.*”

Ciò rappresenta la prova dell'evidente refuso e/o difetto di coordinamento dovendosi ritenere (anche in modo alquanto scontato) che nell'ambito della medesima misura si debbano applicare i medesimi parametri valutativi per la verifica del principio del DNSH salvo, in ogni caso, il diverso e più gravoso trattamento istruttorio per i progetti di più ampio impatto per i quali, quindi, è necessaria una specifica istruttoria correlata da dati analitici e rapporti di prova.

Alla luce delle superiori argomentazioni, sono state rassegnate le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia l'On.le Tribunale Amministrativo Regionale adito:

-annullare i provvedimenti impugnati con il ricorso principale nonché con il presente ricorso per motivi aggiunti ed ogni altro atto o provvedimento connesso, presupposto o conseguente.

-condannare al risarcimento dei danni le amministrazioni resistenti nella misura che verrà determinata in corso di causa.

Con ogni conseguenziali statuizione in ordine alle spese di lite ed agli onorari di causa.

Roma, 28.12. 2023.

Avv. Giovanni Francesco Fidone

Avv. Massimo Cavaleri