

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA SARDEGNA. CAGLIARI**

**Ricorso**

Per: **NURAGHE'E MESU** Società Agricola Semplice di Ledda Gianfranco & C. (P.IVA 00935110916), con sede in Macomer (NU) nella Via G. Dessì n. 5, in persona del legale rappresentante p.t. **GIANPAOLO LEDDA** (c.f. LDDGPL95E02I452X), nato a Sassari, il 2.5.1995, rapp.ta e difesa congiuntamente e disgiuntamente, in virtù di procura speciale da separato atto del 10.3.2023, dagli Avvocati Antonio Gaia (c.f. GAINTN66S10I448T) e Valerio Flore (c.f. FLRVLR86H02H501L) e dom.ta presso il loro studio professionale, in Cagliari, via Pietro Cavaro n. 23 - fax 070/489427 - PEC: avv.antonioGaia@legalmail.it; avv.valerioflore@pec.it

**RICORRENTE**

**contro**

**LAORE SARDEGNA - Agenzia regionale per lo sviluppo in agricoltura (c.f./P.Iva 03122560927)**, in persona del legale rappresentante p.t., con sede a Cagliari in Via Caprera n. 8, PEC protocollo.agenzia.laore@legalmail.it

**RESISTENTE**

**per l'annullamento, previa sospensione**

- della Det. 13.1.2023 n. 40, notificata via p.e.c. in pari data, con cui Direttore del Servizio aiuti e premi in agricoltura dell'Agenzia Laore, ha rigettato la domanda di aiuto n. BL2022N419 - Prot. Laore n. 21651/22 del 7.6.2022 presentata da Nuraghe 'e Mesu Società Agricola Semplice;
- della relazione del Responsabile del procedimento prot. 12.1.2023 n. 1360 richiamata dal sopradetto provvedimento di diniego e non conosciuta.
- della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/1990 prot. 24.6.2022 n. 27668 .
- della Det. Laore 23.5.2022 n. 441 e del correlato bando per la concessione di aiuti a favore del comparto bovini da latte in attuazione dell'art. 9, c. 7, L.R. 9.3.2022, n. 3, e della D.G.R. 15.4.2022 n. 13/39 nonché dei relativi allegati, ivi compresa la "*Guida alla compilazione della domanda - Rich. n. 0001079/2022 del 26/05/2022*", nella parte in cui hanno previsto, a pena di inammissibilità e/o irricevibilità della domanda, la sottoscrizione con firma digitale del legale rappresentante.
- nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso a quelli suindicati, ancorché non conosciuto

**FATTO**

- Al fine di fronteggiare la mancanza di liquidità delle imprese della produzione agricola primaria del comparto sardo bovino da latte e da carne, conseguenti all'aumento dei prezzi delle materie

prime e al perdurare degli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, la R.A.S, con L.R. 9.3.2022 n. 3, art. 9, c. 7, ha disposto un sostegno economico, sotto forma di sovvenzione diretta, autorizzando la Giunta a definire la dotazione finanziaria e i criteri per l'attuazione delle sovvenzioni, coerentemente con le regole per gli aiuti di stato a sostegno dell'economia poste a livello comunitario (Comunicazione della Commissione Europea C 2020 1863 final del 19.3.2020 e ss.mm.).

- Con delib. 15.4.2022 n. 13/39 (Doc. 1), la Giunta RAS ha definito i seguenti criteri di ammissione degli aiuti per il comparto bovini da latte: **1.** assolvimento delle comunicazioni obbligatorie ex D.M. n. 360338/2021; **2.** consistenza dei capi nella Banca Dati Nazionale dell'Anagrafe Zootecnica (BDN) superiore a 9 al 31.12.2021. La Giunta ha quantificato la misura del sostegno in € 272,00 per ogni bovina femmina di età superiore a 12 mesi presente in azienda al 31.12.2021 e ha destinato per l'intervento la somma complessiva di € 9,5 milioni, trasferendoli all'Agenzia Regionale LAORE, alla quale è stata affidata l'attuazione dell'intervento.

- Con Det. 23.5.2022 n. 441 (Doc. 2), il Direttore del Servizio Aiuti e premi in Agricoltura dell'Agenzia Laore ha approvato il bando (Doc. 3) per la concessione di aiuti a favore del comparto bovini da latte. Il bando ha disposto che la presentazione della domanda di aiuto dovesse avvenire tramite apposita piattaforma telematica resa disponibile dall'Agenzia Laore all'indirizzo <https://siar-bandi.regione.sardegna.it> (v. guida alla compilazione della domanda - Doc. 4)

- La Società Agricola Semplice "Nuraghe 'e Mesu" operante nel settore comparto sardo bovino da latte e in possesso dei requisiti di ammissibilità dell'aiuto, nonché proprietaria, al 31.12.2021, di 74 bovine adulte risultanti dalla Banca Dati Nazionale dell'Anagrafe Zootecnica (BDN), ha presentato domanda di aiuto n. BL2022N419 - Prot. 7.6.2022 n. 21651 (Doc. 5 - 6). Per la presentazione, la Ricorrente si è avvalsa del consulente aziendale Gian Giuseppe Cotzia (c.f. CTZGGS68M10B354V), specializzato nella materia agricola e forestale, conferendogli apposita delega (Doc. 7).

- Con comunicazione 24.6.2022 n. 27668 (Doc. 8) Laore ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/1990 in quanto la domanda presentata dalla Ricorrente recava la firma digitale del delegato e non del rappresentante legale della Società, in (asserita) violazione dell'art. 7 del bando rub. "TERMINI E MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE DI AIUTO" secondo cui "[...]Per la sottoscrizione e trasmissione delle domande, il soggetto firmatario rappresentante legale dell'impresa, dovrà essere in possesso di firma digitale in corso di validità [...] Una volta completata la compilazione della domanda sul

*sistema informatico, il richiedente per finalizzare la trasmissione dovrà: [...] sottoscrivere con firma digitale del legale rappresentante il file pdf della domanda generata e scaricata dal sistema; [...] Si specifica che: saranno ammesse esclusivamente le domande di aiuto generate dal sistema informatico, firmate digitalmente dal richiedente e trasmesse mediante la piattaforma informatica [...]”.* Laore ha informato la Ricorrente del “*diritto di presentare per iscritto osservazioni, eventualmente corredate da documentazione al fine di dare evidenza del possesso del requisito mancante sopra indicato*”.

- Con nota a mezzo p.e.c. del 30.6.2023 (Doc. 9) la Ricorrente ha contestato gli accertamenti svolti da Laore evidenziando il possesso della firma digitale da parte del legale rappresentante (Doc. 10) già al momento della presentazione della domanda, avvenuta tramite il mandatario/delegato, e ha nuovamente trasmesso la domanda di aiuto sottoscritta digitalmente dal medesimo (Doc. 11). La Ricorrente ha pertanto insistito per l’ammissione della domanda di aiuto.
- Non avendo ricevuto alcun riscontro, in data 4.11.2022 la Ditta *Nuraghe ‘e Mesu* ha formulato istanza di accesso agli atti del procedimento (Doc. 12).
- Con nota prot. 16.11.2022 n. 59347 (Doc. 13) Laore ha trasmesso “*tutta la documentazione in [proprio] possesso*” e segnatamente: 1. La domanda di aiuto presentata dalla Ditta ; 2. La comunicazione *ex art. 10 bis L. 241/1990*; 3. Il riscontro della Ricorrente del 30.6.2023 con i relativi allegati, ivi compresa la domanda sottoscritta dal legale rappresentante. Peraltro, non risultava ancora emanato alcun atto di conclusione del procedimento.
- Con Det. 13.1.2023 n. 40 (Doc. 14) Laore, richiamando le risultanze istruttorie riportate nella relazione del Responsabile del procedimento prot. 12.1.2023 n. 1360, ha rigettato la domanda di aiuto presentata dalla Ricorrente in quanto non ammissibile per la mancanza del requisito di cui all’art. 7) del Bando “*Termini e modalità di presentazione delle domande di aiuto*”.
- Avverso tale diniego (e gli atti presupposti e consequenziali) si propone ricorso in sede giurisdizionale per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

### I

**Violazione e falsa applicazione degli artt. 6 (in materia di soccorso istruttorio) e 10-bis L. 241/1990. Violazione dell’art. 59, par. 6, del Reg. (UE) n. 1306 del 17.12.2013 nonché dell’art. 4 del Reg. di esecuzione (UE) n. 809 del 17.6.2014. Violazione dell’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Erronea valutazione e travisamento dei fatti. Irragionevolezza ed illogicità manifesta della motivazione.**

Il rigetto della domanda di aiuto è dipeso esclusivamente dalla mancata sottoscrizione digitale della domanda da parte del legale rappresentante della Ricorrente.

Tale diniego è illegittimo in quanto:

1. La mancata sottoscrizione della domanda da parte del legale rappresentante ha costituito un mero errore materiale, agevolmente desumibile: a) dalla domanda (presentata tramite il delegato e da lui sottoscritta digitalmente) la quale, integralmente compilata con tutte le informazioni relative all'impresa, recava la dicitura in calce "Firmato digitalmente da GIANPAOLO LEDDA" ovvero dal legale rappresentante (v. Doc. 5); b) dalla certificazione del possesso, da parte di quest'ultimo, della firma digitale in corso di validità già al momento della presentazione della domanda (v. Doc. 10).

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto che l'art. 6 (rub. *Compiti del responsabile del procedimento*), comma 1, lett. b), della L. 241/1990 ha introdotto, nell'ambito delle regole del procedimento amministrativo, il c.d. soccorso istruttorio, al fine di poter colmare lacune documentali, rettificare dichiarazioni, correggere errori che dovessero emergere in fase istruttoria nell'ottica della tutela della buona fede e dell'affidamento dei soggetti coinvolti dall'esercizio del potere nonché a garanzia del buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, II, Roma 19.4.2022, n. 4664; TAR Sardegna 24.2.2020 n. 10; Cons. St. Ad. Plen. 25 febbraio 2014, n. 9; Cons. St., sez. VI, 2 aprile 2001, n. 1927).

Sussiste dunque un istituto, a valenza generale, che consente di rimediare, in corso di procedimento, ad eventuali omissioni, incompletezze e/o irregolarità nelle informazioni fornite.

La doverosità del soccorso istruttorio è stata espressamente riconosciuta in via pretoria anche nelle procedure cd. "a sportello" per la concessione di finanziamenti (v. TAR Sardegna 6.6.2016, n. 483 secondo cui "*quando un partecipante a una procedura incorre in un errore o, in ogni caso, quando il contenuto di un documento non soddisfa appieno le necessità istruttorie dell'Amministrazione, il principio generale è che questi aspetti devono essere oggetto di chiarimenti ed integrazioni*").

Ne consegue che "la creazione di un effetto escludente dalla selezione per questioni di carattere puramente formale, è illegittimo" (T.A.R., Sardegna sez. II, 28.6.2021, n. 493).

Tale corollario trova espressa conferma nella legislazione comunitaria relativa alle domande di aiuto nell'ambito della Politica Agricola Comune (cd. P.A.C.): si vedano in particolare l'art. 59, par. 6, del Reg. (UE) n. 1306 del 17.12.2013 <sup>1</sup> e l'art. 4 del Reg. di esecuzione (UE) n. 809 del

---

<sup>1</sup> "6. Le domande di aiuto e di pagamento, o qualsiasi altra comunicazione, domanda o richiesta possono essere corrette e adattate dopo la loro presentazione in caso di errori palesi riconosciuti dall'autorità competente, in conformità delle norme di cui all'articolo 62, paragrafo 2, lettera h)."

17.6.2014<sup>2</sup>, norme che specificamente ammettono la possibilità di correzione delle domande (dopo la loro presentazione) in caso di "*errori riconosciuti come palesi*", senza alcun effetto sanzionatorio.

2. Laore non ha neanche tenuto conto che il legale rappresentante della Ditta *Nuraghe e' Mesu*, avvalendosi del diritto concesso dall'art. 10-bis L. 241/1990 espressamente richiamato dall'Amministrazione, ha sottoscritto la domanda con firma digitale e l'ha ritrasmessa a Laore (v. Doc. 11). Con tale atto la Ricorrente, non solo ha regolarizzato la domanda, ma ne ha riconosciuto la riferibilità a sé medesima.

La condotta dell'Amministrazione è dunque censurabile per eccesso di potere consistente nell'aver travisato la ratio sottesa alla sottoscrizione delle domande, che è quella di assicurare l'Amministrazione sulla provenienza dell'atto e sulla sua riferibilità a chi ne appare l'autore (al fine di evitare il progredire di una procedura certamente inutile, laddove la domanda non sia effettivamente riconducibile all'apparente autore); non invece quella di "punire" una distrazione, "*che tale è quella di chi dimentica di apporre una sottoscrizione alla domanda di partecipazione compilata*" (cfr. Cons. St. Sez. IV, 24.8.2016 n. 3685).

Nel caso di specie, non v'era alcun dubbio sulla identità della Ricorrente, i cui dati figuravano correttamente inseriti in domanda, nonché sulla riferibilità e sulla sua volontà di richiedere la sovvenzione.

## II

**Violazione del principio di legalità. Violazione e falsa applicazione dei Regolamenti CE n. 1122/2009 e n. 73/2009. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità e del divieto di aggravio del procedimento in relazione all'art. 1 L. n. 241/1990 e all'art. 97 Cost. Difetto di motivazione e di istruttoria, manifesta illogicità e irragionevolezza. Ingiustizia manifesta.**

1. La domanda (originariamente) presentata dalla Ditta *Nuraghe e' Mesu* recava la sottoscrizione del delegato/mandatario alla presentazione e pertanto, doveva ritenersi direttamente riferibile alla Ricorrente, in ragione della delega conferita (Doc. 7).

In materia di aiuti pubblici nel settore agricolo, la delega ed il connesso affidamento, ad un soggetto specializzato, dei compiti di verifica dei presupposti dell'aiuto e di compilazione e di presentazione delle domande si giustificano in ragione della complessità dei relativi adempimenti e delle

---

<sup>2</sup> Art. 4 "*Correzione e adeguamento di errori palesi. Le domande di aiuto, le domande di sostegno o le domande di pagamento e gli eventuali documenti giustificativi forniti dal beneficiario possono essere corretti e adeguati in qualsiasi momento dopo essere stati presentati in casi di errori palesi riconosciuti dall'autorità competente sulla base di una valutazione complessiva del caso particolare e purché il beneficiario abbia agito in buona fede.*"

competenze richieste, anche in materia informatica, competenze che esulano dall'attività agricola svolta e che solitamente difettano in capo al produttore/allevatore.

Ne discende che la perentoria previsione della sottoscrizione della domanda con firma digitale e ancor prima, del possesso della firma digitale (e dei relativi dispositivi) da parte del (solo) legale rappresentante, requisito che la Ricorrente comunque possedeva, ha comportato un ingiustificato aggravamento del procedimento di partecipazione ed è avulsa rispetto ai compiti di gestione degli aiuti e di controllo affidati dal Legislatore e dalla Giunta RAS all'Amministrazione Laore.

Come ribadito da copiosa giurisprudenza, chiamata a pronunciarsi in merito a diverse fattispecie di mancata sottoscrizione autografa della domanda (cartacea) di aiuto, *“l'essenza del controllo, funzionale alla corretta erogazione delle risorse comunitarie conformemente agli scopi programmati, non risiede nella verifica di corrispondenza tra la documentazione caricata informaticamente e quella cartacea, quanto piuttosto nel riscontro della sussistenza effettiva dei dati e delle informazioni comunicate con la domanda di aiuto”* (Cons. St. Sez. III, 25.8.2020, n. 5207).

A riprova di ciò, l'art. 12 del Regolamento CE n. 1122/2009, recante modalità di applicazione del Regolamento CE 73/2009 relativo ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della Politica Agricola Comune (P.A.C.), dispone che *“la domanda unica deve contenere tutte le informazioni necessarie ad accertare l'ammissibilità dell'aiuto [...]*. La norma fa riferimento alle *“informazioni”*, ovvero alla componente contenutistica della domanda, senza riservare alcuna considerazione in ordine ai suoi requisiti formali.

2. In ogni caso, la necessità della sottoscrizione della domanda di aiuto da parte del legale rappresentante, non è prevista da alcuna fonte primaria o secondaria.

Peraltro, la giurisprudenza ha chiarito che in ragione del carattere informatizzato della procedura (di compilazione e presentazione delle domande di aiuto) *“l'omessa sottoscrizione non comporta l'inesistenza della domanda”*, allorché la paternità del documento sia provata tramite il caricamento telematico da parte del soggetto delegato/mandatario del produttore (v. TAR Puglia 5.3.2021 nn. 415 e 416). Invero *“l'invio telematico della domanda esclude qualsivoglia dubbio in ordine alla sua provenienza”* e conferisce di per sé validità all'impegno del Ricorrente (cfr. TAR Sicilia, Catania, 16.11.2020, n. 3027; TAR Marche, 5.6.2017, n. 433; TAR Calabria, 16.6.2016, n. 1250).

Ne consegue che la sanzione di inammissibilità/irricevibilità per mancata sottoscrizione digitale della domanda da parte del legale rappresentante, prevista dagli artt. 7 e 8 del Bando emanato da

Laore, pur a fronte di una procedura telematica di presentazione della stessa, si pone in contrasto con il principio di legalità ed è inoltre viziata da eccesso di potere.

Si impone pertanto l'annullamento degli artt. 7 e 8 del bando emanato da Laore e, per l'effetto, del conseguente diniego opposto.

#### **Sulla domanda cautelare.**

Sul *fumus* valga quanto sopra detto. Sul *periculum* si evidenzia l'esponenziale aumento dei prezzi delle materie prime legato agli effetti dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e del conflitto Russo-Ucraino che stanno incidendo sull'intera filiera della produzione agricola sarda (peraltro già pesantemente colpita da altre emergenze quali cd. "Lingua blu" e "malattia del cervo") della quale fa parte la Ditta Nuraghe' e Mesu.

Invero, i rincari dell'energia elettrica, dei carburanti, dei mangimi per l'alimentazione degli animali e dei mezzi tecnici stanno mettendo a dura prova la produzione della Ricorrente, con conseguenti ripercussioni sulla prosecuzione dell'attività dell'impresa, come dimostra la drammatica carenza di liquidità evidenziata dalla relazione del Dott. Commercialista Maurizio Ignazio Cosseddu (Doc. 15).

Si consideri che, sulla base dei criteri previsti dalla D.G.R. n. 13/39 e dal bando emanato da Laore, l'aiuto previsto per la ditta *Nuraghe'e Mesu* ammonterebbe a complessivi € 20.128,00 pari al numero dei capi di bovine femmine di età superiore ai 12 mesi detenuti alla data del 31 dicembre 2021 (74) moltiplicato per l'importo unitario di € 272,00.

Si tratta di una somma di vitale importanza per la Ricorrente, che rischierebbe di essere pregiudicata dall'attesa dei tempi in via ordinaria.

#### **P.Q.M.**

Voglia l'Ecc.mo TAR adito annullare, previa loro sospensione, gli atti impugnati ed ogni atto presupposto consequenziale, anteriore e successivo, con ogni conseguenza di legge. Con vittoria di spese e compensi del giudizio.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della presenta causa è pari a € 20.128,00 tuttavia, trattandosi di causa sottoposta a contributo fisso si procederà al versamento di € 650,00.

Cagliari, lì 10.3.2023

Avv. Valerio Flore – Avv. Antonio Gaia