

Avv. CESARE COSTA
01100 Viterbo - Via della Pace n. 63
Tel. 0761/305914
pec: cesare_costa@pec.ordineavvocativiterbo.it

Avv. STEFANO BRENCIAGLIA
00198 ROMA - Via Nizza, 22
TEL. E FAX 0761.324246
pec: stefanobrenciaglia@pec.ordineavvocativiterbo.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO=ROMA

RICORSO

del **Consorzio Carne Bovina Bio e delle Razze Autoctone**, in persona del legale rappresentante Dr. Armando Antonelli, (C.F. 02341730568), corrente in Montalto di Castro (VT), Via Aurelia n. 5, rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente dall'Avv. Stefano Brenciaglia (C.F.: BRNSFN74L01M082C - Pec stefanobrenciaglia@pec.ordineavvocativiterbo.it) e dall'Avv. Cesare Costa (C.F. CSTCSR 58L2158L21M082R - Pec: cesarecosta@pec.ordineavvocativiterbo.it) del foro di Viterbo e con i medesimi elettivamente domiciliato in Roma, Via Nizza n. 22, presso lo studio del primo difensore, giusta procura estesa in calce del presente atto ed al medesima congiunta telematicamente;

< Ricorrente >

c o n t r o

la **Regione Lazio**, in persona del presidente pro tempore, (C.F. 80143490581), corrente in (00145) Roma, Via Rosa Raimondi Garibaldi n.07, (Pec: protocollo@regione.lazio.legalmail.it);

< Resistente >

e nei confronti

della **Soc. Coop.va Agricola Grani Antichi del Reatino**, in persona del legale rappresentante, (C.F. 01206200567) corrente in Città Ducale (RI), Via Case Sparse s.n.c., 02015 Fraz. Grotti, (Pec: graniantichi.ri@legalmail.it);

< Controinteressata >

al fine di ottenere l'annullamento

previa adozione di idonei provvedimenti cautelari ex art. 55 c.p.a.

- della Determinazione n. G00472 del 21.01.2021 della Direzione Agricoltura, Promozione della Filiera e della Cultura del Cibo, Caccia e Pesca, con la quale è stata approvata la Graduatoria Unica Regionale di cui al Bando Pubblico G12107/2019 (PSR 2014/20 del Lazio – Misura M – Sottomisura 16.10 – Tipologia di Operazione 16.10.1 - Progetti di Filiera Organizzata) e disposta la non ammissibilità al finanziamento della domanda presentata dal Consorzio ricorrente (All.1);
- della comunicazione di preavviso di proposta di non ammissibilità della domanda di finanziamento, ex art. 10 bis della L.n. 241/90, adottata con atto del 03.12.2020 a firma del Dirigente dell'Area e Responsabile del Procedimento Dr. Roberto Aleandri (All.2);
- dell'art. 10 recante "Criteri di Selezione e Modalità di Predisposizione delle Graduatorie" punto 16.10.1.G del Bando Pubblico di Gara M16 "Cooperazione", sottomisura 16.10 – Tipologia di Operazione 16.10.1 – Progetti di Filiera Organizzata, nella parte in cui si prevede l'acquisizione della prevalenza del prodotto agricolo da trasformare a distanza di 70 Km. dall'impianto di trasformazione, premiando tale circostanza con 12 punti (All.3).

FATTO.

Il Consorzio "Carne Bovina Bio e delle Razze Autoctone", ha quale scopo

statutario il perseguimento dell'obiettivo strategico di aumentare il valore aggiunto dell'impresa zootecnica laziale, in una fase di contrazione del comparto, attraverso la commercializzazione diretta delle carni e la realizzazione di prodotti trasformati biologici di alta gamma, con particolare riferimento alla carne della razza maremmana e delle altre razze autoctone allevate allo stato semibrado.

La predetta compagine è composto dai seguenti soggetti aderenti:

A) Partecipanti Diretti (Beneficiari Aziende Agricole) Misura 4.1.1

1. Società Agricola Musignano, Canino (VT);
2. Azienda Guendalina Morani, Roma;
3. Azienda Mariotti Paolo, Montalto di Castro (VT);
4. Azienda Antonio Fuschi, Cori (LT);
5. Azienda La Rovere soc agr., Montalto di Castro (VT);
6. Azienda Christian Simonelli, San Lorenzo Nuovo (VT);

B) Partecipanti Diretti Azienda di Trasformazione: Misura 4.2.1.

1. Soc. Erre Emme a r.l., Paliano (FR);
2. Soc. Agr. La Nuova Arca Impresa sociale a r.l., Roma (RM);

C) Partecipanti Indiretti

- 1 Soc. TAU a r.l., Roma (RM).

Le imprese di cui sopra, che hanno dato origine all'accordo di Filiera di cui si dirà in prosieguo, si prefiggono attraverso detta partecipazione consortile il raggiungimento dei seguenti risultati:

- i. Maggior redditività e competitività sul mercato per la riduzione dei passaggi

- di filiera;
- ii. Realizzazione di prodotti biologici di alta qualità;
 - iii. Promuovere e gestire sistemi di tracciabilità del prodotto;
 - iv. Svolgere un servizio di assistenza e consulenza alle aziende della filiera;
 - v. Promuovere ed implementare il consumo della carne biologica (cfr. Accordo di Filiera All.4).

Ciò premesso si evidenzia come il Consorzio ricorrente, nella predetta composizione, abbia reso parte al Bando Pubblico Misura 16.10, nell'ambito dei progetti di Filiera Organizzata – PSR Lazio 2014/2020, approvato con Determinazione G12017 del 12.09.2019 dell'Assessorato Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione Lazio.

Lo scopo del bando in esame, al quale era ricollegato un finanziamento a fondo perduto in relazione al progetto di filiera presentato, era quello di prevedere il sostegno alla Cooperazione al fine di potenziare e valorizzare le diverse filiere produttive operanti nel territorio regionale.

In tale ambito i progetti di “Filiera Organizzata”, coerentemente con la strategia del PSR 2014/2020 di promuovere l'organizzazione delle filiere agroalimentari, sono basati sulla capacità/volontà di aggregare più idee/progetti per il perseguimento di un fine comune tra le imprese della filiera.

Per quanto specificatamente qui ci occupa, gli obiettivi del Progetto realizzato dal Consorzio ricorrente, quale soggetto capo fila individuato nell'Accordo di Filiera, sono i seguenti:

- migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali;
- superare gli ostacoli a livello di impresa individuale con lo strumento della filiera organizzata;
- favorire la realizzazione di interventi nella produzione primaria, nella trasformazione e nella commercializzazione dei prodotti.

Gli scopi che precedono trovano anche collocazione nell'ambito dell'art. 2 del Bando Pubblico di gara, il quale, sotto il profilo dell'ambito territoriale, si applica indistintamente per l'intero territorio regionale (cfr. art. 3 del Bando, All. sub 3).

Sulle predette premesse il Consorzio ricorrente, in data 12.03.2020, inviava domanda di partecipazione n. 04250044494, acquista al prot. AGEA.ASR.2020.0193041, sotto stessa data, con la quale si richiedeva di prendere parte al finanziamento pubblico a fondo perduto della misura in esame per l'importo complessivo di euro 29.990,50 (cfr. All.ti 5 e 6).

Nella stessa istanza di partecipazione (pag. 13) era prevista una scheda di autovalutazione in virtù della quale ciascun concorrente, sulla scorta dei diversi parametri previsti dal bando, procedeva ad assegnarsi un punteggio in relazione alle singole voci, che, complessivamente per il Consorzio ricorrente, ammontava ad un totale di punti 53, più che sufficiente per inserirlo nella graduatoria di merito e collocarsi nell'ambito dei progetti finanziabili, per

effetto dell'allargamento effettuato dalla Regione per tramite della Determinazione regionale n. G01265 del 09.02.2021, per effetto della quale sono stati finanziati tutti i progetti pervenuti, l'ultimo dei quali classificato con 34 punti, è quello presentato dalla Soc. Coop.va Agr. Grani Antichi del Reatino, qui evocata nella qualità di (eventuale) controinteressata (cfr. All. 13, elenco A1).

A seguito di quanto precede la Regione Lazio, con nota avente ad oggetto informazioni e documentazione integrativa, ai sensi dell'art. 6 della L.n. 241/90, richiedeva, *inter alia* e per quanto qui di interesse, documentazione atta a dimostrare in quale maniera i soggetti che operavano nell'ambito della trasformazione/commercializzazione, che aderiscono quali partecipanti diretti al progetto "Filiera Organizzata", possano assolvere all'obbligo di acquisire la materia prima, utilizzandola nei propri impianti, proveniente dalle imprese agricole che hanno aderito quali partecipanti diretti alla Filiera Organizzata e hanno sottoscritto il relativo accordo per almeno tutta la durata prevista dal medesimo (All.7).

Ciò in considerazione del fatto che la Regione aveva evidenziato che i due soggetti previsti dal suddetto accordo, ossia la ditta ERRE EMME s.r.l., che risulta essere un mangimificio, e la ditta La Nuova Arca soc. Agr. Imp. Sociale a r.l., dal cui Bpol risulterebbe che si impegna a trasformare un quantitativo di prodotto minore di quello che i produttori primari si impegnano a conferire, non sarebbero stati allineati agli obblighi previsti dal Bando.

Il Consorzio, con nota datata 17.09.2020, forniva i chiarimenti e la documentazione richiesti, mentre, per quanto concerne il punto nodale di cui sopra, relativo alla trasformazione del prodotto, si riservava di approfondire la questione a seguito di un successivo incontro tra le parti (All.8).

All'esito di quest'ultimo, avvenuto in data 22.09.2020, il Consorzio con successiva nota del 29.09.2020, forniva tranquillizzanti chiarimenti in ordine alla materia della commercializzazione e/o trasformazione del prodotto proveniente dalla Filiera Organizzata, puntualizzando che la soc. Nuova Arca srl avrebbe provveduto, tramite la Filiera, a soddisfare il 100% del proprio fabbisogno con la trasformazione degli assortimenti previsti dal progetto aziendale nella esatta misura prevista dal Bando (Misura 4.1) (All.9).

Si precisava ancora che la medesima società, partecipante diretta al progetto, avrebbe provveduto a collocare sul mercato (commercializzare) la prevalenza della ulteriore aliquota degli assortimenti ottenuti dai capi della Filiera.

Per tutta risposta la Regione Lazio con ulteriore nota del 03.12.2020, comunicava, ai sensi dell'art. 10 bis della L.n. 241/90, il preavviso di non ammissibilità della domanda per le motivazioni che qui si riassumono:

1) Sottoscrizione di un "Accordo di Filiera" (art. 5 lett.b del bando).

"dei due soggetti previsti nel suddetta "accordo di Filiera", vale a dire la ditta Erre Emme srl e la ditta La Nuova Arca Soc. Agr. Impr. Sociale a r.l. la prima risulta essere un mangimificio, mentre la seconda, cui è stata comunicata la non ammissibilità, ai sensi dell'art.10 bis della L.n. 241/90 con nota n. 0545367 del 23.06.2020, non risulta avere, visto il Bpol allegato, la capacità di trasformare il quantitativo che i produttori primari si impegnano a

conferire, né è stata fornita chiara evidenza di aver posto in essere tutti gli adempimenti necessari per assicurare la funzionalità della struttura”;

2) Criteri di selezione e modalità di predisposizione delle graduatorie (art. 10 del Bando).

“la distanza tra i produttori primari e le imprese, che hanno aderito alla filiera organizzata come partecipanti diretti alla misura 4.2, risultava essere superiore ai 70 Km. previsti dal criterio 16.10.1.G” (Alf 2).

Alle considerazioni che precedono, il ricorrente replicava con le controdeduzioni di cui alla nota del 13.12.2020 nella quale si sosteneva che:

1) Sottoscrizione di un “Accordo di Filiera” (art.5, lettera b del Bando).

La Nuova Arca oltre all’attività di trasformazione, si occupava di commercializzazione della carne fresca.

La prevalenza della produzione dei produttori primari (carne) sarebbe stata in ogni caso commercializzata nell’ambito dell’accordo di filiera da parte della Nuova Arca, indipendentemente dalla quantità trasformata.

Per quanto riguardava l’eventuale non ammissibilità della domanda della Nuova Arca, il bando specificava che almeno 1 domanda della misura 4.2 fosse ammissibile.

La proposta di filiera del Consorzio Carne Bovina BIO e delle Razze Autoctone, rispondeva agli obiettivi della misura 16.10 di:

- migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali,

le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali;

- superare gli ostacoli a livello di impresa individuale con lo strumento della filiera organizzata;
- favorire la realizzazione di interventi nella produzione primaria, nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

L'accordo di filiera, infatti, prevedeva la presenza di tutti gli attori (dalla fornitura del mangime, fino alla commercializzazione finale) con lo scopo di valorizzare la produzione della carne bovina allevata allo stato brado secondo il metodo biologico.

La strutturazione della filiera, con accordi vincolanti per le parti, garantiva il ritiro alle aziende e contemporaneamente la disponibilità della materia prima biologica al mercato, con concreta possibilità di fornire quest'ultimo con continuità.

2) Criteri di selezione e modalità di predisposizione delle graduatorie
(art. 10 del bando) Criterio 16.10.1.G.

Il Consorzio in proposito prendeva atto della carenza di distanza eccepita dalla Regione, seppure la stessa non avrebbe potuto portare alla esclusione dalla graduatoria finale, ma, al massimo, influire sul punteggio attribuibile (All. 10).

Per tutta risposta, la Regione Lazio, ignorando le chiarificazioni inviate dal Consorzio ricorrente, con Determinazione n. G00472 del 21.01.2021, approvava la graduatoria delle domande ammissibili, finanziabili e non, disponendo la non ammissione della domanda proposta dal medesimo, con la

seguente motivazione, che ricalcava pedissequamente quella del preavviso di non ammissibilità, non tenendo conto alcuno delle controdeduzioni inviate:

1) sottoscrizione di un "Accordo di Filiera" (art. 5, lettera b del Bando).

Il Bando all'articolo 5 lettera b) prevede che "i soggetti che operano nell'ambito della trasformazione/commercializzazione che aderiscono quali partecipanti diretti al progetto di "Filiera Organizzata" possano assolvere all'obbligo di acquisire la materia prima, utilizzandola nei propri impianti, proveniente dalle imprese agricole che hanno aderito quali partecipanti diretti alla "Filiera Organizzata" e sottoscritto il relativo "Accordo di Filiera" per almeno tutta la durata prevista dall'Accordo stesso".

In riferimento a quanto sopra dei due soggetti previsti nel suddetto "Accordo di Filiera", vale a dire la ditta "Erre Emme srl" e la ditta "La Nuova Arca soc. agr. Impresa sociale a r.l.", la prima risulta essere un mangimificio, mentre la seconda, cui è stata comunicata la non ammissibilità ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/90 con nota n. 0545367 del 23.06.2020, non risulta avere, visto il Bpol allegato, la capacità di trasformare il quantitativo che i produttori primari si impegnano a conferire, ne è stata fornita chiara evidenza di aver posto in essere tutti gli adempimenti necessari per assicurare la funzionalità della struttura;

*2) Criteri di selezione e modalità di predisposizione delle graduatorie
(art. 10 del Bando)*

Il Bando all'art. 10 Criterio di Selezione 16.10.1.G prevede per quanto riguarda il punteggio di 12 punti relativo alla Acquisizione della prevalenza del prodotto agricolo da trasformare a distanza di 70 Km che "La priorità

viene attribuita se la prevalenza del prodotto agricolo che viene trasformato/commercializzato dalle imprese che hanno aderito alla filiera organizzata come partecipanti diretti alla Misura 4.2 viene conferito da produttori agricoli di trasformazione. La prevalenza del prodotto agricolo (51%) viene calcolata sulla base dei quantitativi indicati nell'accordo di filiera"

In riferimento a quanto sopra la distanza tra i produttori primari e le imprese che hanno aderito alla "Filiera Organizzata" come partecipanti diretti alla Misura 4.2 risulta essere superiore ai 70 Km previsti dal criterio" (all.1).

Avverso la predetta comunicazione di esclusione il Consorzio, con nota dell'08.03.2021, proponeva istanza di annullamento in autotutela del precedente provvedimento di esclusione, evidenziando le criticità rilevate nel medesimo atto e chiarendo ulteriormente tutti gli aspetti ritenuti controversi nella istruttoria regionale (All. 11).

A tale richiesta non ha fatto seguito ad oggi alcun riscontro.

Di tal che avverso i provvedimenti di cui in epigrafe, gravemente lesivi dei diritti e degli interessi del Consorzio, insorge il medesimo, richiedendone l'annullamento, previa adozione di idonei provvedimenti cautelari, per i seguenti motivi in punto di

DIRITTO.

- 1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10 della L.n. 241/90.

Violazione dei principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere nella forma della motivazione apparente, perplessa e

contraddittoria

Costituisce principio di carattere generale quello per il quale l'art.10 della L.n. 241/90 riconosca al privato il diritto di partecipazione al procedimento amministrativo che lo riguarda, presentando memorie scritte e documenti.

Allo stesso modo la medesima disposizione citata impone alla P.A. l'obbligo di valutare dette partecipazioni procedurali, ove, come nella specie, pertinenti all'oggetto del procedimento medesimo.

In buona sostanza la partecipazione al procedimento da parte degli interessati determina uno specifico obbligo di valutazione da parte dell'Amministrazione che va ad aggravare l'onere di motivazione dei provvedimenti amministrativi previsti dall'art. 3 della predetta legge per la generalità dei provvedimenti.

Non è certamente revocabile in dubbio che le memorie ed i documenti che costituiscono l'apporto procedimentale del privato, una volta acquisiti dall'Amministrazione procedente, entrano a far parte del materiale istruttorio in relazione al quale il provvedimento conclusivo deve essere motivato.

Costituisce, pertanto, opinione condivisa quella per la quale non solo i provvedimenti che incidono sulle posizioni giuridiche dei privati debbono essere adeguatamente motivati, mediante l'indicazione dei presupposti di fatto e di diritto che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, ma anche che la normativa in esame imponga, altresì, che gli apporti forniti dal privato, specie, come per il caso in esame, quando siano richiesti obbligatoriamente ai fini della decisione, siano valutati ed, eventualmente rigettati, con esternazione delle specifiche ragioni che ne abbiano determinato la reiezione.

Conseguentemente è illegittimo il provvedimento che non reca alcuna motivazione in relazione agli apporti forniti dal privato in sede di procedimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della L.n. 241/90.

In proposito deve anche evidenziarsi che l'onere motivazionale conseguente all'avvenuta presentazione di memorie e documenti è di intensità variabile, ed è proporzionale al peso che l'interesse assume nella istruttoria procedimentale.

In altre parole la rilevanza dell'apporto partecipativo è stata ritenuta massima, al pari dell'onere motivazionale in capo all'amministrazione, nell'ipotesi in cui a partecipare, come nella specie, sia il destinatario di effetti sfavorevoli, come, per esempio, nei procedimenti di secondo grado e, segnatamente, in quelli di annullamento d'ufficio, vertendosi in materia di attività discrezionale in presenza della quale la possibilità di alternative decisionali nella soluzione della problematica amministrativa non consente di certo di obliterare i contributi partecipativi dei destinatari della determinazione finale, soprattutto laddove siano provenienti da soggetti titolari di posizioni incise dall'esercizio dei poteri amministrativi.

In proposito la giurisprudenza amministrativa ha graniticamente affermato che *"le memorie e le osservazioni presentate dal privato nel corso di un procedimento amministrativo debbono essere obbligatoriamente valutate dall'amministrazione procedente ai sensi dell'art 10 l. 241/90, tale valutazione deve essere presente nella motivazione del provvedimento finale"* (così in C. Stato, sez. V, 16-06-2003, n. 3380),

Inoltre *"è illegittimo per difetto di motivazione il provvedimento che non reca*

alcuna valutazione degli apporti forniti dal privato in sede procedimentale ai sensi dell'art. 10 l. 7 agosto 1990 n. 241" (T.a.r. Piemonte, sez. I, 31-01-2001, n. 178) ed ancora che *"l'aver omesso ogni valutazione in merito ai documenti e alla memoria dell'intervenuto nel procedimento amministrativo rende illegittima la determinazione assunta per violazione degli art. 3 e 10 l. n. 241/1990"* (T.a.r. Veneto, sez. I, 28-05-1997, n. 914; C. Stato, sez. VI, n. 1075/1998).

Infine è stato definitivamente chiarito che *"la motivazione del provvedimento amministrativo è intesa a consentire al cittadino la ricostruzione del percorso logico e giuridico mediante il quale l'amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento, controllando il corretto esercizio del potere ad esso conferito dalla legge; di conseguenza è illegittimo il provvedimento amministrativo nel quale non si dia conto delle motivazioni in risposta alle argomentate osservazioni proposte dal privato a seguito dell'avviso dato ai sensi dell'art. 10 bis l. 7 agosto 1990 n. 241, limitandosi l'amministrazione ad affermare in modo apodittico e con formula di mero stile che non emergono nuovi elementi tali da far volgere la decisione in senso favorevole a quanto richiesto dall'interessato."* (C. Stato, sez. IV, 31-03-2010, n. 1834).

Ciò in quanto nella specie è necessario uno svolgimento motivazionale che *"renda, nella sostanza, percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione della p.a. alle deduzioni difensive dei privati"* ("C. Stato, sez. VI, 07-01-2008, n. 17).

Contrariamente la P.A. resistente non ha affatto esaminato le controdeduzioni inviate dal Consorzio ricorrente e, quindi, il suo apporto partecipativo, e ciò lo

si coglie dal fatto che le motivazioni del diniego di ammissibilità siano esattamente le stesse che appaiono ricavabili dal preavviso di non ammissibilità, senza alcun riferimento alle logiche controdeduzioni inviate dal medesimo ricorrente (cfr. All.ti 2, 10 e 1).

Conseguentemente quanto precede, oltre a integrare il vizio denunciato in epigrafe, determina l'annullabilità del provvedimento finale, posto che *“nel procedimento amministrativo, la mancata indicazione delle ragioni per le quali l'amministrazione ha disatteso le osservazioni dell'istante ai motivi sostativi comunicatigli vizia il provvedimento finale, non solo sotto il profilo formale, ma anche sotto quello sostanziale”* (T.a.r. Lazio, sez. III, 27-05-2008, n. 5113).

Fondato appare, pertanto, il presente motivo di impugnazione.

- 2) Violazione ed errata applicazione dell'art. 5, lettera b, del Bando Pubblico di Gara. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Motivazione apparente e perplessa. Mancata adozione del giusto provvedimento. Illogicità ed irragionevolezza manifeste.

Il consorzio ricorrente è stato illegittimamente escluso dalla ammissione al progetto di Filiera che ci occupa ed ai conseguenti contributi economici da ciò derivanti in virtù della errata interpretazione dell'art. 5, lettera b, del Bando di gara.

Il predetto articolato testualmente prevede che *“i soggetti che operano nell'ambito della trasformazione/commercializzazione che aderiscono quali partecipanti diretti al progetto di “Filiera Organizzata” hanno l'obbligo di acquisire la materia prima, utilizzandola nei propri impianti, proveniente*

dalle imprese agricole che hanno aderito quali partecipanti diretti alla "Filiera Organizzata" e sottoscritto il relativo "Accordo di Filiera" per almeno tutta la durata prevista dall'Accordo stesso".

Il significato della disposizione è piuttosto agevole, vale a dire che i partecipanti diretti alla filiera che si occupano della trasformazione del prodotto o della sua commercializzazione o di entrambe le cose contestualmente, come nel caso della Nuova Arca per quanto qui interessa, hanno l'obbligo di utilizzare la materia prima proveniente dalle altre imprese agricole, anche esse facenti parte della Filiera quali partecipanti diretti, per tutta la durata dell'accordo medesimo.

Tale funzione è demandata dal medesimo accordo di filiera alla soc. Nuova Arca, la quale si occupa della trasformazione del prodotto proveniente dalle aziende di allevamento mediante il confezionamento di barattoli di ragù, bocconcini e confezioni sotto vuoto.

Inoltre la stessa, per la parte residua della produzione, provvede a collocare sul mercato la prevalenza dell'ulteriore aliquota degli assortimenti ottenuti dai capi della filiera anche attraverso il partner TAU, soggetto già organizzato nella vendita diretta e partecipante indiretto dell'accordo di filiera, così soddisfacendo appieno tutte le condizioni previste dal Bando di partecipazione.

Contrariamente la Regione con l'impugnato provvedimento (cfr. allegato 4, elenco c) del medesimo), ha escluso il Consorzio sulla base della seguente erronea motivazione: *"il Bando all'articolo 5 lettera b) prevede che "i soggetti che operano nell'ambito della trasformazione/commercializzazione*

che aderiscono quali partecipanti diretti al progetto di "Filiera Organizzata" possano assolvere all'obbligo di acquisire la materia prima, utilizzandola nei propri impianti, proveniente dalle imprese agricole che hanno aderito quali partecipanti diretti alla "Filiera Organizzata" e sottoscritto il relativo "Accordo di Filiera" per almeno tutta la durata prevista dall'Accordo stesso". In riferimento a quanto sopra dei due soggetti previsti nel suddetto "Accordo di Filiera", vale a dire la ditta "Erre Emme srl" e la ditta "La Nuova Arca soc. agr. Impresa sociale a r.l", la prima risulta essere un mangimificio, mentre la seconda, cui è stata comunicata la non ammissibilità ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/90 con nota n. 0545367 del 23.06.2020, non risulta avere, visto il Bpol allegato, la capacità di trasformare il quantitativo che i produttori primari si impegnano a conferire, ne è stata fornita chiara evidenza di aver posto in essere tutti gli adempimenti necessari per assicurare la funzionalità della struttura."

La motivazione di cui sopra appare sotto molteplici profili carente, perplessa e contraddittoria, anche per effetto di un evidente difetto di istruttoria, condotta con modalità erranee e risultati fuorvianti.

Ed invero da un lato, per quanto concerne il riferimento alla soc. Erre Emme, lo stesso è ultroneo ed inconferente, in quanto se è pur vero che la medesima società non trasforma e/o commercializza il prodotto della filiera, trovandosi all'interno della stessa quali fornitrice di mangimi e prodotti biologici per l'allevamento, è altrettanto non revocabile in dubbio che abbia i requisiti formali e sostanziali per la partecipazione alla filiera e, soprattutto, la sua ammissione alla misura 4, sottomisura 4.2, ha comportato il verificarsi delle

condizioni di ammissibilità del progetto di filiera ai sensi e per gli effetti dell'art. 5.1, par. 3, del Bando di gara (cfr. All.ti 3 e 12).

Ciò in quanto *“un progetto di filiera organizzata può essere ritenuto ammissibile ed autorizzato al finanziamento nel solo caso in cui almeno una domanda di sostegno presentata da un partecipante diretto per l'adesione alla misura 4.1.1 ed una presentata da un partecipante diretto per l'adesione alla misura 4.2.1 siano state istruite positivamente e ritenute ammissibili al contributo pubblico”* (articolo citato).

Ne deriva che il riferimento alla soc. Erre Emme nella motivazione di esclusione del Consorzio appare del tutto fuorviante, in quanto risultano ampiamente soddisfatti in capo alla stessa i requisiti di ammissibilità alla misura predetta (cfr. All. 12), e, conseguentemente, anche in capo al Consorzio ricorrente, essendone la stessa società partecipante diretto.

Per quanto concerne, invece, il riferimento alla soc. Nuova Arca lo stesso è viepiù, se possibile, incomprensibile, dato che il richiamo alla esclusione dalla misura 4, sottomisura 4.2, non possiede alcun influenza in ordine alla ammissibilità del Consorzio ricorrente, posto che la garanzia di positiva partecipazione è stata raggiunta con la ricordata ammissione alla medesima misura da parte della Erre Emme.

Per quanto attiene, invece, la pretesa, ma non dimostrata, incapacità di Nuova Arca di trasformare il prodotto finito proveniente dalla filiera (?) e la asserita non chiara evidenza di aver posto in essere tutti gli adempimenti necessari (quali ?) per assicurare la funzionalità della struttura (sic!), si ribadisce quanto segue.

Secondo il Bando pubblico il progetto si deve basare su un accordo di filiera a tutela degli impegni assunti tra le parti (consorziate), sia nei confronti delle parti stesse che della Regione (cfr. Art. 5).

In questo articolo si fa riferimento alla trasformazione/commercializzazione senza distinzione tra le attività, né prevalenza di una sull'altra, come invece si legge nella motivazione di esclusione del Consorzio.

Più specificatamente è previsto che *“i soggetti che operano nell'ambito della trasformazione/commercializzazione che aderiscono quali partecipanti diretti al progetto di “Filiera Organizzata” hanno l'obbligo di acquisire la materia prima, utilizzandola nei propri impianti, proveniente dalle imprese agricole che hanno aderito quali partecipanti diretti alla “Filiera Organizzata” intendendosi, evidentemente, sia l'attività di trasformazione che quella di commercializzazione.*

Nel paragrafo 5.1 si specifica, inoltre, che Il progetto di “Filiera Organizzata” dovrà prevedere almeno l'adesione, quali partecipanti diretti, di soggetti che lungo la filiera agroalimentare operano nel settore della produzione primaria e nella trasformazione e/o commercializzazione dei prodotti, i quali dovranno attivare almeno 2 (due) operazioni a valere sulla Misura 4.1.1 e 1 (una) sulla Misura 4.2.1.

In questo paragrafo si evidenzia che le condizioni di ammissibilità sono legate all'adesione di un partecipante diretto che opera nella trasformazione E/O commercializzazione, ribadendosi ancora una volta che le due attività sono considerate in modo paritetico.

Successivamente, in merito all'ammissibilità del progetto di filiera si specifica che almeno una istanza nella misura 4.2 sia stata istruita positivamente e ritenuta ammissibile e ciò, come detto, è avvenuto in relazione a quella inoltrata dalla Erre Emme s.r.l.

Ne deriva, tra l'altro, che, nell'ambito della commercializzazione, la non approvazione della misura 4.2 nei confronti della Nuova Arca non inficia il funzionamento della filiera e non influisce sulla vendita del prodotto.

Ed invero nel paragrafo 5.2 sono specificate le condizioni di connessione e coerenza (punti a e b) che si riferiscono a tutti i partecipanti diretti, che sono state pienamente rispettate sia per quanto riguarda i produttori primari che per la sopra evidenziata trasformazione/commercializzazione.

Nel successivo paragrafo 5.3 si specifica che il progetto di "Filiera Organizzata" si intende realizzato se:

- sono conseguiti gli obiettivi e le finalità previste nel Progetto di filiera;
- ..omissis..
- sono rispettati gli impegni assunti nell'Accordo di Filiera.

Donde, secondo una corretta operazione ermeneutica, sembra ribadirsi nuovamente che devono essere rispettati gli accordi di filiera, ponendo attenzione sugli impegni assunti, che nel nostro caso afferiscono alla valorizzazione della produzione dei produttori primari.

Peraltro, come già precisato in sede di osservazioni avverso il preavviso di rigetto (cfr. All.10), la Nuova Arca, oltre alla attività di trasformazione, unica presa erroneamente in considerazione nel provvedimento di esclusione, si occupa anche e soprattutto di commercializzazione della carne fresca, come

detto, anche attraverso TAU partner indiretto della Filiera (cfr. All. 4 Accordo di Filiera).

Di tal che la prevalenza della produzione di produttori primari (carne) sarà in ogni caso commercializzata nell'ambito dell'accordo di filiera da parte di detta ultima società indipendentemente dalla quantità trasformata, soddisfacendo, così, il requisito della commercializzazione/trasformazione della prevalenza della produzione conferita dai produttori primari.

In buona sostanza l'errore commesso nella istruttoria da parte della Regione è stato quello di prendere in considerazione unicamente l'aspetto della trasformazione del prodotto di filiera, quando, diversamente, il Bando prevedeva che il requisito della prevalenza potesse essere soddisfatto, come già diffusamente dedotto, per tramite della duplice attività di trasformazione e commercializzazione, entrambe aventi pari dignità e non essendo una attività prevalente od escludente rispetto all'altra.

D'altra parte la dedotta carenza e contraddittorietà della motivazione e l'apparenza della stessa la si coglie a piene mani laddove, nel provvedimento di esclusione impugnato, si fa riferimento alla inadeguatezza del PBOL ed alla incapacità di trasformare il quantitativo del prodotto conferito dai produttori primari senza indicare sotto alcun profilo le ragioni che inducono ad un tale giudizio di disvalore in termini concreti di quantità, modi e termini del procedimento produttivo.

La stessa censura viene anche rivolta alla ulteriore asserzione, resa con ancor più astrattezza, laddove nella pseudo motivazione si afferma che non vi sia

“chiara evidenza di aver posto in essere tutti gli adempimenti necessari per assicurare la funzionalità della struttura”, senza null’altro aggiungere.

Ci si domanda in proposito quali avrebbero dovuto essere gli adempimenti richiesti per soddisfare i requisiti e sotto quale profilo sia stata esaminata la c.d. “funzionalità della struttura” e cosa si intenda per essa.

Tutti interrogativi che restano, allo stato, privi di risposta e che rendono meramente apparente la motivazione del provvedimento impugnato.

Tanto più che nelle more della procedura, proprio al fine di onorare gli impegni assunti con l’accordo di filiera, Nuova Arca aveva acquisito, in totale indifferenza dal finanziamento pubblico, ulteriori attrezzature e dotazioni che sono state evidenziate nella richiesta di riesame ed autotutela inviata alla Regione Lazio in data 08.03.2021 e che inficiano totalmente il giudizio di asserita inaffidabilità espresso erroneamente dalla Regione (cfr. All.11).

Da quanto sopra dedotto ne consegue la totale illegittimità del provvedimento di esclusione sotto gli evidenziati profili che non potrà che condurre all’annullamento dello stesso.

- 3) Violazione dell’art. 10 del Bando pubblico di gara. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Motivazione apparente e perplessa. Mancata adozione del giusto provvedimento. Illogicità ed irragionevolezza manifeste.

Con riguardo alle censure di cui in rubrica, si evidenzia subito come la valutazione disposta dalla Regione sotto il profilo della non ammissibilità del Consorzio in relazione alla circostanza della distanza di 70 Km. del prodotto

agricolo da trasformare rispetto alle aziende di trasformazione sia palesemente illegittimo ed erroneo.

Dato che tale requisito, eventualmente posseduto dai componenti della Filiera, non attiene alla ammissibilità o meno della domanda, ma concerne esclusivamente la attribuzione di un punteggio ulteriore, pari nella specie a 12 punti.

Ed invero il Bando all'art. 10 Criterio di Selezione 16.10.1.G prevede per quanto riguarda il punteggio di cui sopra, relativo alla acquisizione della prevalenza del prodotto agricolo da trasformare a distanza di 70 Km, che *“la priorità viene attribuita se la prevalenza del prodotto agricolo che viene trasformato/commercializzato dalle imprese che hanno aderito alla filiera organizzata come partecipanti diretti alla Misura 4.2 viene conferito da produttori agricoli di trasformazione. La prevalenza del prodotto agricolo (51%) viene calcolata sulla base dei quantitativi indicati nell'accordo di filiera”*.

In riferimento a quanto sopra la distanza tra i produttori primari e le imprese che hanno aderito alla “Filiera Organizzata” come partecipanti diretti alla Misura 4.2 risulta effettivamente essere superiore ai 70 Km, ma tuttavia ciò, come si è dimostrato, non costituisce un presupposto di non ammissibilità della domanda, ma un fattore che unicamente incide sul punteggio finale attribuibile alla Filiera.

Di qui la illegittimità del provvedimento di esclusione anche sotto tale profilo.

4. Violazione dell'art.3 della Costituzione. Violazione del principio di parità ed uguaglianza. Violazione dell'art. 3 del Bando.

Contraddittorietà di provvedimenti. Ingiustizia manifesta. Motivazione
apparente e perplessa. Mancata adozione del giusto provvedimento.
Illogicità ed irragionevolezza manifeste sotto diverso profilo.

Il presente motivo di censura viene sviluppato *ad abundantiam* nei confronti dell'art. 10 del Bando di gara e del successivo provvedimento di esclusione dalla procedura, da intendersi più correttamente come eventuale decurtazione del punteggio attribuibile al Consorzio ricorrente.

In proposito è appena il caso di ricordare che le clausole del bando di gara che non rivestano portata escludente, come quella in esame, devono essere impugnate unitamente al provvedimento lesivo e la loro impugnazione può essere proposta unicamente dall'operatore economico che abbia partecipato alla gara o abbia manifestato formalmente il proprio interesse alla procedura (cfr. C. Stato, ad. plen., 26-04-2018, n. 4).

Circostanze queste che si rinvencono in capo al Consorzio ricorrente.

Di tal che, fermo restando quanto sopra dedotto ed eccepito in relazione alla erroneità quale motivo di esclusione della distanza di 70 Km. tra aziende produttrici e quelle di trasformazione, riteniamo che tale criterio contenuto nell' art. 10, criterio 16.10.1.G, del Bando unitamente al provvedimento di esclusione, o anche semplicemente di decurtazione del punteggio, configga clamorosamente con i principi evidenziati in rubrica.

Non soltanto perché viola il principio generale della uguaglianza formale e sostanziale dei partecipanti in ambito regionale, ma anche e soprattutto perché confligge con l'art. 3 del medesimo Bando di Gara, indicante l' "ambito territoriale di intervento", il quale prevede testualmente che "l'ambito

territoriale interessato dall'applicazione del Bando è rappresentato dall'intero territorio regionale", non consentendo così di operare distinzioni prive di logica giustificazione.

Ora se tale è la previsione della *lex specialis* non si comprendere la logicità e conferenza di tale disposizione che attribuisce, del tutto irragionevolmente ed ingiustificatamente, una premialità in termini di punteggio (ben 12 punti), per una collocazione geografica del centro aziendale rispetto ai componenti della filiera che non possiede alcun riscontro positivo, o, comunque, significativo in termini di gestione della stessa o di sua maggior efficacia ed efficienza.

In altre parole se l'estensione del progetto è a livello regionale e comprende, quindi, il suo intero territorio, non si comprende il motivo per il quale si è stabilito un limite chilometrico, legato all'attribuzione del massimo punteggio fra quelli indicati nella tabella di valutazione, che non si riflette in alcun modo significativo sia con riferimento alla predetta estensione territoriale di natura regionale, trattandosi comunque di operatori posti al suo interno, sia in termini di efficienza, efficacia, ed operatività della stessa filiera.

In buona sostanza trattasi di un criterio palesemente discriminatorio che non ha alcuna logica e razionale giustificazione e, quindi, alcun ragion d'essere se non quella di agevolare alcuni soggetti partecipanti a scapito di altri.

Tanto per fare un esempio tale requisito potrebbe non essere posseduto neppure se ci si limitasse a prendere in considerazione la sola estensione territoriale della Provincia di Viterbo, posto che dal centro aziendale del Consorzio, posto in Comune di Montalto di Castro, una eventuale azienda

agricola di allevamento posta in Comune di Civita Castellana, disterebbe ben 86 chilometri.

In proposito si segnala che, per mero errore materiale, il Consorzio ricorrente, nella scheda di autovalutazione (pag. 13 della domanda del 12.03.2020 - All. 5) in relazione a tale criterio aveva indicato il punteggio di soli 5 punti, in luogo dei 12, comunque spettanti, in ragione della illegittimità della disposizione impugnata.

Di tal che il punteggio effettivo di competenza del Consorzio, attribuendo i 12 punti in esame, sarebbe di 60 punti, in luogo dei 53 indicati nella domanda di cui sopra.

Per tale ragione considerando che, con Determina regionale n. G01265 del 09.02.2021 (All.13), contenente "Disposizioni per il finanziamento di ulteriori domande di sostegno ammissibili", sono state ammesse al finanziamento tutte le altre domande di filiera che nella precedente Determinazione n. G 00472 del 21.01.2021 (All.1), erano state considerate domande ammissibili, ma non ammesse al finanziamento per carenza di risorse (cfr. Elenco B alla predetta determina), ne deriva che il Consorzio ricorrente sarebbe stato anch'esso ammesso al finanziamento, posto che in tale graduatoria l'ultimo classificato, la soc. Coop. Agr. Grani Antichi del Reatino, aveva ottenuto 34 punti, mentre la compagine ricorrente, anche volendo omettere i 12 punti di cui al presente motivo di censura, avrebbe cumulato un punteggio complessivo di almeno 48 punti (53 indicati nella autovalutazione della domanda meno 5, erroneamente indicati per la distanza).

Ciò comporta che il Consorzio, ove riammesso, andrebbe ad occupare almeno il 32° posto a pari merito con il 30° ed il 31° classificati, tutti con 48 punti.

Mentre nella ipotesi di accoglimento del presente motivo di censura ascenderebbe al 25° posto con punti 60 a pari merito con il 24° classificato.

In ogni caso con un punteggio superiore all'ultima classificata ed ammessa a contribuzione da individuare, come detto, nella Soc. Coop. Agr. Grani Antichi del Reatino, che ha ottenuto 34 punti.

Ciò viene ribadito anche ai fini della eventuale indicazione della prova di resistenza, in virtù della quale se il progetto di Filiera del Consorzio ricorrente venisse riammesso in graduatoria lo stesso sarebbe pacificamente suscettibile di contribuzione per le motivazioni superiormente illustrate.

5) In ordine al risarcimento del danno ex art. 2043 c.c.

Nella denegata e non creduta ipotesi del mancato accoglimento della istanza di provvedimenti di natura cautelare, potrebbe verificarsi la circostanza della non finanziabilità del progetto di filiera per euro 29.990,50 nella altrettanta deprecabile ipotesi di esaurimento delle risorse economiche che andrebbero così ad arricchire partecipanti meno titolati del Consorzio ricorrente, e che, anche una decisione positiva nel merito, non potrebbe rimettere in gioco.

Donde in tale ipotesi subentrerebbe la presente richiesta di natura risarcitoria per equivalente nella medesima misura di carattere economica sopra indicata, oltre gli ulteriore pregiudizi riflessi che verranno dimostrati in corso di giudizio.

Ma non basta: il danno economico sopra descritto si estenderebbe alle aziende consorziate, le quali non potrebbero beneficiare singolarmente del contributo

a fondo perduto di cui alla misura 4.1, pari al 40% dell'intervento finanziabile, di cui si dirà nella esposizione relativa alla domanda cautelare.

In tale ipotesi, a seguito dell'accoglimento del ricorso, si fa fin d'ora riserva di azione da parte dei singoli soggetti consorziati per il risarcimento del danno riflesso dai medesimi subito in relazione a quanto precede.

Oltre naturalmente alla segnalazione del danno erariale alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei Conti.

RICHIESTA INCIDENTALE DI PROVVEDIMENTI CAUTELARI

EX ART. 55 C.P.A.

I motivi di censura superiormente esposti mostrano la indubbia fondatezza del ricorso e pertanto la sussistenza del presupposto del *fumus bonis juris*.

Ricorre nella fattispecie anche il requisito del *periculum in mora*, sia sotto il profilo della gravità oggettiva del danno economico che il ricorrente sta subendo per effetto dei provvedimenti impugnati che hanno denegato il suo accesso al finanziamento regionale a fondo perduto, sia sotto quello della sua gravità ed irreparabilità, in relazione alla recente costituzione del Consorzio stesso per il quale anche una somma di non elevatissimo valore, nella specie circa trentamila euro, costituiscono un notevole decremento economico che pone a rischio la propria attività di filiera.

Inoltre in questa sede cautelare ed ad ogni miglior fine deve anche essere evidenziato il pregiudizio assolutamente gravissimo ed irreparabile che deriverebbe nella ipotesi di non ammissione della compagine alla misura M16, sottomisura 16.10, nei confronti dei soggetti componenti primari della Filiera organizzata.

Ed invero la mancata approvazione del progetto di filiera, influirebbe significativamente sul punteggio attribuibile alle singole domande presentate nell'ambito delle misure 4.1 e 4.2 dalle aziende consorziate, pregiudicando sicuramente la possibilità di rientrare nella graduatoria delle aziende ammissibili al finanziamento in relazione alle misure che precedono.

L'elevata entità di tali richieste economiche ammissibili a finanziamento sono riscontrabili dalla domanda di partecipazione di filiera organizzata del 12.03.2020 (All.5).

E più precisamente sono rinvenibili dalla scheda degli investimenti proposti dai singoli partecipanti (pag. 16 della domanda), dai quali si evincono agevolmente importi di natura assai considerevole.

Per esempio: Azienda Agricola Musignano euro 979.766,20; Azienda Guendalina Morani euro 75.291,78; Azienda Mariotti Paolo euro 295.292,15; Azienda Fuschi euro 280.301,21; Azienda La Rovere euro 484.127,91; Azienda Cristian Simonelli euro 225.031,31; Mangimificio ErreEmme euro 273.146,35 e Azienda La Nuova Arca euro 58.747,16; il tutto per complessivi euro 2.671.704,10.

Donde, essendo l'entità dei mancati finanziamenti a fondo perduto pari al 40% della spesa ammessa (cfr. articolo 6 dell'allegato 1 del bando), ciò comporterebbe una perdita secca in termini economici per la intera filiera pari ad euro 1.068.681,63.

Ne consegue che si fa istanza per l'emissione dei provvedimenti cautelari che appaiono più idonei ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione del ricorso, sia attraverso una richiesta di riesame del provvedimento di esclusione alla luce delle censure sviluppato con il ricorso stesso, sia per mezzo di una

ammissione con riserva della domanda, o, in ultima analisi per una decisione del merito succintamente motivata ex art. 60 c.p.a., adottata in sede cautelare.

§.§.§.

Onde ne è che, il Consorzio ricorrente, come in epigrafe rappresentato e difeso,

richiede

che l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo adito, voglia, in accoglimento del presente ricorso:

- in via preliminare, disporre l'adozione dei provvedimenti cautelari, ex art. 55 del c.p.a., mediante ordine di richiesta di riesame del provvedimento di esclusione alla luce dei motivi di censura sollevati con il presente ricorso, o, in subordine, ammettendo il ricorrente con riserva nella graduatoria finale afferente il beneficio economico di che trattasi, o, infine, decidere la causa con sentenza succintamente motivata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 60 c.p.a.;
- nel merito, annullare i provvedimenti impugnati per i motivi di censura tutti sollevati con il presente ricorso;
- in subordine, condannare la Regione Lazio al risarcimento di ogni pregiudizio dipendente dalla esclusione del Consorzio ricorrente dal finanziamento della misura in esame nella entità che si proverà in corso di giudizio e/o risulterà di giustizia, anche in via equitativa ex art. 1226 c.c.

Con vittoria di spese, compreso il contributo unificato, e compensi professionali".

Con richiesta di essere sentiti in Camera di Consiglio.

Si dichiara ai fini del contributo unificato che trattasi di ricorso ordinario sottoposto alla tassazione per euro 650,00.

Si allega al presente ricorso:

- 1) Determinazione di esclusione regionale n. G00472 del 21.01.2021;
- 2) Preavviso di non ammissibilità regionale del 03.12.2020;
- 3) Bando Pubblico Misura M16 – sottomisura 16.10 PSR 2014/2020;
- 4) Accordo di Filiera;
- 5) Domanda di partecipazione n. 04250044494 del 12.03.2020;
- 6) Nota regionale di avvio del procedimento di valutazione;
- 7) Nota regionale richiesta di chiarimenti;
- 8) Nota Consorzio di chiarimenti del 17.09.2020;
- 9) Nota Consorzio del 29.09.2020;
- 10) Nota Consorzio del 13.12.2020;
- 11) Nota Consorzio dell'08.03.2021 di richiesta di riesame in autotutela;
- 12) Nota regionale ammissione soc. Erre Emme alla sottomisura 4.2;
- 13) Determina regionale n. G01265 del 09.02.2021;
- 14) Business Plan (BPOL) della Soc. Nuova Arca "Sviluppo Impresa" 4.2.

Viterbo/Roma, li 22.03.2021

Avv. Stefano Brenciaglia

Avv. Cesare Costa