

Giurisprudenza

Data udienza 25 settembre 2018

Integrale

Contratto di magazzinaggio - Vino rosso da tavola - Approvazione - AGEA - Diniego - Superamento dei valori degli zuccheri riduttori - Difetto di giurisdizione del giudice amministrativo - Esclusione - Atti di controllo successivi alla stipula del contratto caratterizzati dall'intervento di un potere autoritativo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice - Giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo - Appartenenza

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale
Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2564 del 2012, proposto da Regione Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato An. La., con domicilio eletto presso lo studio Re. Cu. in Roma, via (...);

contro

Co. D'O. S.c.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Ma. Ro. D'A., con domicilio eletto presso lo studio El. Bu. in Roma, via (...);

nei confronti

AGEA-Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, e presso la stessa domiciliata ex lege in Roma, via (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Sezione Prima n. 1239/2011, resa tra le parti, non notificata, nel giudizio n. 1526/2008 R. Ric., avente ad oggetto la restituzione all'AGEA delle provvidenze comunitarie erogate per n. 2 contratti di magazzinaggio di vino da tavola non approvati dalla Regione Puglia, con la quale era accolta la domanda di annullamento dei seguenti atti:

a) provvedimento della Regione Puglia - Assessorato alle Risorse Agroalimentari - Ufficio Provinciale Agricoltura di Foggia n. 3133 del 29 febbraio 2008, con il quale era disposto di non approvare i contratti di magazzinaggio di vino da tavola rosso n. 55220009718 per hl. 3.300 e n. 55220005288 per hl. 5.500 presentati dalla ricorrente;

b) tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali tra i quali: le note AGEA prot. DAPU.2008/109 del 17 gennaio 2008, DAPU.2007/2361 del 21 dicembre 2007, DAPU.2007/746 del 6 marzo 2007 inviata alla Regione, con la quale si comunicava il parere MIPAAF F/583; le note dell'Ufficio Provinciale Agricoltura di Foggia n. 19550 del 27 dicembre 2007, con la quale si rispondeva in ordine all'ulteriore richiesta di ripetizione delle analisi avanzata in data 26 luglio 2007 con prot. 11821, a seguito delle precisazioni AGEA, dichiarando l'incompetenza dell'Ufficio, n. 8323 del 28 maggio 2007 di non ammissione al contributo; i rapporti di prova del Laboratorio La. di Foggia n. 0612/10467 del 15 dicembre 2006 e nn. 0610/8888, 0610/8889, 0610/8890 del 25 ottobre 2006; la circolare AGEA n. 35 del 5 dicembre 2006 recante le modalità di concessione degli aiuti di magazzinaggio privato;

ed era invece respinta la domanda di risarcimento del danno consequenziale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Co. D'O. S.c.a. e dell'Agea-Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2018 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti gli Avvocati An. La. e Br. An. su delega dell'Avvocato Ma. Ro. D'A. e l'Avvocato dello Stato Pa. Sa.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I - La controversia in esame attiene alla legittimità del diniego da parte della Regione Puglia di approvazione del contratto di magazzinaggio per il vino rosso da tavola ad esito della verifica del superamento dei valori degli zuccheri riduttori previsti ai fini dell'ottenimento dei benefici comunitari di cui al regolamento del consiglio CE n. 1493 del 1999 e alla conseguente richiesta di restituzione da parte dell'AGEA degli importi erogati.

II - Ai fini della disamina del ricorso proposto in appello dal Regione Puglia e del complesso di motivi in rito riproposti dall'appellante, nonché in considerazione dell'eccezione di inammissibilità svolta dalla parte resistente, come di seguito specificati, occorre brevemente ripercorrere la vicenda oggetto di giudizio.

Con il ricorso di primo grado, la S.c.a. Co. D'O. ricorreva per l'annullamento del provvedimento con cui la Regione Puglia disponeva - accertata la non conformità dei risultati di prova dei campioni di vino prelevati - di non approvare due contratti di aiuto dal magazzinaggio lunga durata di vini e mosti ai sensi del Reg. CE 1493/99-1623/2000, oltre che degli atti presupposti.

Contestava la violazione della normativa comunitaria e nazionale, oltre che l'eccesso di potere in varie figure sintomatiche, poiché l'Ufficio provinciale Agricoltura di Foggia, ripensando un primo orientamento, aveva denegato la revisione delle analisi svolte dal Laboratorio chimico La. in ordine al contenuto di zuccheri riduttori. Deduceva, altresì, il mancato riscontro della motivazione di tale diniego nella nota AGEA DAPU 2007/2361 del 21 dicembre 2007; né tale impossibilità deriverebbe - a suo dire - dalla lettura del parere ministeriale n. 583 del 27 febbraio 2007; la mancanza di idonea motivazione del provvedimento e di comunicazione dei motivi ostativi.

Il primo giudice, ritenuta la propria giurisdizione e respinta l'eccezione di tardività dell'impugnazione della nota n. 19550 del 27 dicembre 2007, "di sostanziale ritiro in autotutela della precedente autorizzazione alla revisione"

(nota n. 14903/2007), accoglieva la domanda impugnatoria, ritenendo fondata la dedotta illegittimità della preclusione a ripetere le indagini.

Respingeva la domanda risarcitoria.

Il giudizio di appello è promosso dalla Regione Puglia che deduce i seguenti motivi:

1 - la violazione e/o falsa applicazione degli artt.3 e 5, l. n. 1034 del 1971, dell'art. 33, d.lgs. n. 80 del 1998, dell'art. 7 d.lgs. n. 205 del 2000 e degli artt. 7 e ss. d.lgs. n. 104 del 2010 e l'insufficiente e contraddittoria motivazione con riguardo alla pronunzia sulla giurisdizione;

2 - la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21 co. 1 l. n. 1034/1071, come costituito dall'art. 1 co. 1, l. n. 205/2000 e 41 co. 2 d.lgs. n. 104 del 2010 l'insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla pronunzia sull'eccezione di tardività dell'impugnazione degli atti presupposti;

3 - la violazione dei regolamenti CE nn. 1493/99, 1258/1999, 1663/1995 E 1623/2000, NONCHE' DELLA CIRCOLARE A.G.E.A. 5 DICEMBRE 2006 N. 35, nonché l'insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla decisione del Tribunale di prime cure di ritenere contraddittorio il comportamento dell'Amministrazione regionale nel disconoscere le risultanze della revisione delle analisi;

4 - la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. e dell'art. 26, d.lgs. n. 104 del 2010 e l'omessa motivazione in ordine alla condanna alle spese della Regione Puglia, anche in virtù dell'accoglimento del regolamento di competenza a suo tempo proposto in occasione dell'instaurazione del giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

Si è costituita la Società Co. D'O., richiamando le conclusioni della sentenza appellata.

Si è costituita con memoria di mero rito l'A.G.E.A..

Con memoria ex art. 73 c.p.a. la Regione ha ribadito le proprie difese.

III - Ad esito delle memorie delle parti e della discussione la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 25 settembre 2018.

IV - In via del tutto preliminare, deve essere esaminato il motivo attinente alla giurisdizione.

Innanzitutto, non merita condivisione quanto eccepito dalla parte appellata, in relazione alla mancata proposizione del regolamento di giurisdizione da parte della Regione.

Orbene, è noto che - ai sensi del disposto di cui all'art. 10 c.p.a. e del rinvio al codice di procedura civile - finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado, ciascuna parte può chiedere alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che risolvano le questioni di giurisdizione; tuttavia, ciò non preclude che - poiché l'accertamento della giurisdizione rappresenta un capo autonomo della stessa, che, la questione formi oggetto di uno specifico motivo di appello, al fine di impedire il passaggio in giudicato sul punto ed anzi, la parte - che aveva sollevato la questione di in primo grado - che voglia contestare la conclusione raggiunta dal primo giudice di tale motivo si intende onerata.

V - Ciò posto, il Tribunale di prime cure ha ritenuto che l'oggetto dell'impugnativa attenesse alla fase ancora antecedente a quella dell'esecuzione del contratto, sicché richiamando la costante giurisprudenza in tema di riparto di giurisdizione, ha trattenuto la giurisdizione, non unicamente sul dato formale del riferimento contenuto nel provvedimento regionale gravato all'organo giurisdizionale presso cui esercitare l'eventuale tutela, quanto piuttosto con riferimento all'approdo giurisprudenziale, secondo il quale è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, ove la controversia riguarda una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario (cfr., Cons. Stato, Ad. plen. n. 6 del 2014; Cass. Sez. Un. 24 gennaio 2013, n. 1710).

Nella specie che occupa, la situazione risulta complessa e la soluzione ancora più difficile, proprio alla luce della

disciplina comunitaria a cui l'Amministrazione fa riferimento per sostenere la propria tesi.

Richiama, infatti, l'appellante, l'art. 35 del Regolamento (CE) n. 1623/2000 della Commissione del 25 luglio 2000, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, per quanto riguarda i meccanismi di mercato, intitolato "Alterazioni del prodotto durante il magazzinaggio":

"1. Qualora, durante il periodo di validità del contratto, il prodotto oggetto del contratto o parte di tale prodotto non risponda più alle condizioni previste dall'articolo 34, paragrafo 1, il produttore ne informa immediatamente l'organismo d'intervento, allegando un bollettino d'analisi giustificativo.

L'organismo d'intervento pone fine al contratto, per il quantitativo di prodotto considerato, alla data del bollettino d'analisi.

2. Qualora in occasione di un controllo effettuato dall'organismo d'intervento o da altro organismo di controllo, si constati che un prodotto che forma oggetto di un contratto o parte di tale prodotto non risponda più, nel periodo di validità del contratto, alle condizioni previste all'articolo 35, paragrafo 1, l'organismo d'intervento pone fine al contratto, per il quantitativo in causa, alla data da esso determinata".

Da tale disposizione, la Regione fa discendere che la vicenda che occupa attiene, dunque, ad un momento successivo alla concessione dell'aiuto (e del contratto), in sede di verifica.

Si legge nei verbali di sopralluogo del 16 settembre e 1° dicembre 2006, in atti, che la Società Cooperativa non aveva chiesto la cessazione del contratto di magazzinaggio n. 55220005270, ritenendolo scaduto al 30 novembre 2006, mentre con riferimento al contratto 55220005288 chiedeva la cessazione anticipata al 16 settembre 2006 del contratto; pertanto, si effettuava il sopralluogo e la campionatura. Il rilievo di zuccheri riduttori pari a 2,3 g/l era effettuato, dunque, in data 12-14 dicembre 2006, dall'Azienda La. specializzata, con riferimento al primo contratto, mentre di 2,7 g/l con riguardo al secondo in data 17-18 ottobre 2006.

Secondo la Regione, dunque, tale verifica riconducibile al disposto di cui al predetto art. 35 e non al procedimento di verifica antecedente alla concessione del contributo, essendo, pertanto attinente precipuamente alla persistenza del requisito, nel periodo di validità del contratto.

Secondo tale impostazione, la fase procedimentale pubblicistica si concluderebbe con l'atto regionale di approvazione o meno della domanda e la contestuale trasmissione del contratto di magazzinaggio. La fase successiva sarebbe tesa al controllo della persistenza dei requisiti, tra il momento dell'eventuale concessione dell'anticipazione e la "approvazione del contratto".

Tale conclusione non può essere condivisa.

Vale sottolineare che, nella specie, come si evince anche dagli atti prodotti in giudizio, l'atto di approvazione contiene in allegato una bozza di contratto e viene emanato sulla base della produzione da parte del soggetto richiedente della documentazione di cui agli artt. 22 e ss. del predetto Regolamento.

La verifica dei presupposti della concessione del beneficio accede - come è accaduto nella fattispecie di causa - in una fase successiva attraverso sopralluoghi e campionatura. Tale controllo non riguarda una fase successiva al perfezionamento del contratto, ma ha valore assolutamente prodromico alla stessa approvazione del contratto medesimo.

Orbene, l'approvazione è un istituto tradizionale e tipico dei contratti delle amministrazioni

statali disciplinato dalla legge di contabilità dello Stato (art. 19 ed art. 104 r.c.S.; art. 3, lett. g., l. n. 20/1994).

Seppure l'approvazione - dove sia prevista - è considerata, dal punto di vista negoziale, una condicio iuris che agisce sulla efficacia o esecutività del contratto, ma non si inserisce nel procedimento formativo dello stesso, vale notare che l'obbligazione assunta - nei contratti che vedono come parte la pubblica amministrazione - opera unilateralmente solo per il privato ma non anche per l'Amministrazione finché il contratto stesso non sia stato approvato.

E' solo con l'approvazione, infatti, che l'obbligazione assunta dall'Amministrazione diventa giuridicamente perfetta, derivandone l'assunzione dell'impegno contabile.

Di tale ch , l'approvazione non costituisce solo atto dell'accordo negoziale, ma   atto rilevante ai fini della gestione contabile.

Una tale situazione costituisce espressione della "asimmetria negoziale" esistente tra parte privata e pubblica nell'ambito delle procedure negoziali, dalla quale discende che la posizione giuridica del privato, in attesa dell'approvazione non assume la consistenza del diritto soggettivo ma rimane di interesse legittimo ed   pertanto azionabile davanti al giudice amministrativo.

In tale senso depone anche la recente pronunzia delle Sezioni Unite (ord. n. 24411 del 2018) che - seppure con riferimento alla specifica materia dei contratti pubblici ed alla sfera della relativa giurisdizione esclusiva - ha avuto modo di precisare che nella fase successiva all'aggiudicazione definitiva, e sino alla conclusione del contratto, si 'riespand  il criterio di riparto ordinario imperniato sulla tradizionale distinzione fra diritto soggettivo e interesse legittimo, da applicarsi a seconda che la domanda sia diretta a tutelare, sotto il profilo del petitum sostanziale, una posizione dell'una o dell'altra natura: a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo,   sufficiente l'esistenza in astratto del potere, rimanendo la verifica della sua esistenza "in concreto" rimessa alla cognizione della fondatezza, o meno, della posizione soggettiva azionata. Rientrano in questa situazione, dunque, ed appartengono conseguentemente alla giurisdizione generale di legittimit  del giudice amministrativo, secondo gli ordinari criteri di riparto, gli atti di controllo successivi alla stipula del contratto, ossia gli atti di sua approvazione (di cui all'art. 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163 del 2006), caratterizzati dall'intervento di un potere autoritativo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice (nello stesso senso, devono leggersi i principi di cui alle pronunzie della Cass. Sez. Un. 24 gennaio 2013, n. 1710 e del Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2013, n. 17).

VI - Accertata la giurisdizione del giudice adito, deve ancora in via preliminare trovare esame la permanenza dell'interesse della Regione, in assenza di un appello da parte dell'AGEA evocata nel giudizio di primo grado. L'eccezione non   fondata. Per quanto sin qui rilevato, proprio in ordine alla natura dell'approvazione, deriva con evidenza che gli atti dell'AGEA costituiscono atti consequenziali, con l'effetto della loro caducazione nell'ipotesi di annullamento dell'atto presupposto. Ne discende, viceversa, che l'eventuale annullamento della pronunzia di prime cure che ha annullato i provvedimenti regionali presupposti e le note di recupero dell'AGEA, seppure a seguito della promozione dell'appello unicamente da parte della Regione, non pu  che comportare la reviviscenza dell'atto consequenziale non autonomo ma di mera esecuzione (Cons. St., n. 5 settembre 2011, n. 4998; A.P., Cons St., 11 aprile 2013, n. 4).

VII - Passando, dunque, ad esaminare le altre censure,   infondato il motivo di appello relativo alla tardivit  dell'originario ricorso per mancata impugnazione delle comunicazioni della Regione, dovendosi ricondurre tali atti alla fase endoprocedimentale; in ogni caso, la lesivit  non pu  che essere individuata nel momento della mancata approvazione da parte della Regione, tempestivamente impugnato in primo grado.

In ogni caso, l'appello deve essere accolto con riferimento al terzo motivo di appello, derivandone l'infondatezza della pretesa azionata in primo grado.

VIII - La verifica era, infatti, effettuata per il controllo di stoccaggio dei prodotti vinicoli, al fine di accertarne al conformit  all'art. 29 del Reg. CE 1623/2000, risultando il superamento dei valori relativi agli zuccheri riduttori. Si tratta evidentemente di accertamento su campioni prelevati dal funzionario dell'Ispettorato dell'Ufficio provinciale agricoltura, come previsto dalla Circolare AGEA n. 35 del 2006 e non ripetibile. Ritiene il Collegio che non pu  essere condivisa a riguardo l'interpretazione del primo giudice. Deve evidenziarsi, infatti, che il prelievo - regolato nella specie dalla disciplina nazionale e sovranazionale -   un atto amministrativo, assistito dalla presunzione di legittimit  e di conformit  alla legge. La fattispecie   diversa dal caso in cui esso sia eseguito nel contesto di un procedimento penale, ipotesi in cui esso deve avvenire nell'ambito delle garanzie predisposte dal codice di procedura penale. Non vi  , dunque, alcun obbligo di garantire la possibilit  di revisione (peraltro non prevista a livello normativo), essendo invece sufficiente che il prelievo e la successiva analisi siano effettuati in modo rituale. Non sono, dunque, conferenti i richiami svolti dalla parte appellata, alle sentenze della Corte cost. nn. 104 del 1977 e 15 del 1986 che attengono a fattispecie diverse, laddove le verifiche tecniche comportano rilevanze di ordine penale.

A fronte dell'esito negativo del controllo, l'Amministrazione non poteva che trarne le dovute conseguenze, trattandosi dell'attribuzione di benefici pubblici. E correttamente prendeva in considerazione le segnalazioni AGEA in ordine all'anomalia procedimentale inerente alla ripetizione delle analisi.

Non pare doversi ulteriormente soffermare sulla natura evidentemente tecnico discrezionale dell'accertamento operato, che risulterebbe sindacabile solo ove fosse risultato il frutto di valutazioni tecniche errate o irragionevoli dell'Amministrazione, perché emanato senza la giusta considerazione delle regole tecniche prese in considerazione.

Per di più, non può non osservarsi che la parte appellata si limita a contestare, ma non fornisce ulteriori dettagli idonei a confortare la sua tesi.

Ancora, vale aggiungere, per completezza, che le modalità di partecipazione sono state, nella specie, garantite dalla consegna di un campione alla ditta in sede di sopralluogo, come si desume dal verbale di accertamento. La parte appellata non ha dedotto specifiche incongruenze dell'analisi effettuate dall'amministrazione, né elementi idonei a confutarne le risultanze.

IX - In accoglimento dell'appello (con riferimento ai motivi svolti in via gradata dall'Amministrazione regionale), la sentenza n. 1239 del 2011 deve essere annullata e per l'effetto, deve essere respinto il ricorso n. 1510 del 2008.

In ragione di quanto precede e, in riforma della sentenza di prime cure, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza n. 1239 del 2011, respinge il ricorso di primo grado n. 1510 del 2008.

Spese del doppio grado compensate tra le parti

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari - Presidente

Luca Lamberti - Consigliere

Alessandro Verrico - Consigliere

Giovanni Pescatore - Consigliere

Solveig Cogliani - Consigliere, Estensore