

Giurisprudenza

Data udienza 17 settembre 2019

Integrale

Contributi pubblici - Agricoltura - Aiuti comunitari - Aiuti ex art. 24, Regolamento del Consiglio CE n. 1493 del 17 maggio 1999 - Diniego - Prodotto non conforme alla normativa comunitaria - Prelievo e analisi - Atto amministrativo - Presunzione di legittimità e di conformità alla legge - Insussistente obbligo di revisione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale
Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9107 del 2012, proposto dalla Regione Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Ugo Carletti, Leonilde Francesconi, con domicilio eletto presso la Delegazione Regione Puglia in Roma, via (...);

contro

Ca. Co. Pr. Ag. S.n. c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Ma. Ro. Ca., Gi. Ca. Di Gi., con domicilio eletto presso lo studio Gi. Ca. Di Gi. in Roma, piazza (...);

nei confronti

Agea-Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio Sezione Seconda n. 08037/2012, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2019 il Cons. Giovanni Orsini e uditi per le parti gli avvocati Al. Pe. su delega di Ma. Ug. Ca., Gi. Ca. Di Gi. e avv.to dello Stato Al. Pe.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente ricorso in appello è volto ad ottenere la riforma della sentenza meglio indicata in epigrafe con la quale il Tar Lazio ha da una parte accolto il ricorso proposto dall'originaria ricorrente e attuale appellata (Ca. Co. Pr. Ag. s.a.c.) 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, dall'altra ha respinto la richiesta di risarcimento del danno consequenziale.

2. L'odierna appellata, Ca. Co. Pr. Ag. s.a.c., presentava ai competenti Uffici regionali, per la campagna 2005/2006, contratti di magazzinaggio per vino rosso da tavola al fine di accedere al regime di aiuti comunitari, previsti dall'articolo 24 del Regolamento del Consiglio CE n. 1493 del 17 maggio 1999, per il magazzinaggio privato di lunga durata del vino da tavola. Per poter ottenere la provvidenza è necessario che il vino prodotto presenti determinate caratteristiche stabilite dall'articolo 29 Regolamento comunitario n. 1623 del 2000. Effettuate pertanto le dovute analisi e attestata la conformità del prodotto al regolamento, la Regione Puglia con note n. 1404 1403 del 28 gennaio 2006 approvava la domanda di aiuto al magazzinaggio. Successivamente, a seguito di analisi condotte dall'Istituto Lachimer di Foggia, si rilevava che alcuni campioni di vino in esame non risultavano conformi alla normativa comunitaria. L'Ufficio Provinciale dell'Agricoltura comunicava alla Cooperativa interessata la non conformità del prodotto al suddetto Regolamento CE e la conseguente non ammissibilità a contributo delle domande di aiuto per magazzinaggio.

Accogliendo con nota n. 13547 l'istanza presentata dalla Cooperativa, l'Ufficio Provinciale dell'Agricoltura disponeva in data 14 settembre 2007 la revisione delle analisi commissionate a diverso istituto. In data 21 dicembre 2007 l'AGEA con nota n. 2361/2007 chiedeva le ragioni delle nuove analisi e si riservava di accettare o meno il procedimento amministrativo a monte della richiesta formulata. Conseguentemente l'Ufficio comunicava (nota n. 19552 del 27 dicembre 2007) alla Cooperativa di non poter procedere alla revisione delle analisi poiché non prevista dalla normativa comunitaria di riferimento e con nota successiva (n. 905 del 18 gennaio 2008) sospendeva la procedura.

Infine con nota 3135 del 29 febbraio 2008 l'Ufficio regionale comunicava che i contratti di magazzinaggio non potevano essere approvati stante la non conformità alla normativa comunitaria di riferimento.

3. La Cooperativa ricorreva presso il Tribunale amministrativo del Lazio il quale, accolta l'istanza cautelare e respinta l'eccezione della Regione relativa al difetto di giurisdizione, accoglieva il ricorso facendo proprie le motivazioni della precedente sentenza del Tar Puglia, Bari, n. 2654 del 2012 poiché la revisione delle analisi costituisce un principio fondamentale in quanto strumentale alla tutela del diritto inviolabile di difesa come desumibile dagli articoli 223 delle norme di coordinamento del codice di procedura penale e 15 della legge n. 689 del 1981. Evidenziava la contraddittorietà nell'agire della amministrazione che in un primo tempo affermava la conformità del prodotto e solo in una seconda fase accertava la non conformità dello stesso, con esclusione della possibilità di effettuare la revisione delle analisi richiesta dalla ricorrente. Rilevava dunque l'eccesso di potere per illogicità, omessa valutazione di presupposti, difetto di istruttoria e annullava i provvedimenti impugnati. In subordine respingeva la richiesta risarcitoria in quanto non sufficientemente motivata.

4. Ricorre in appello avverso la sentenza la Regione Puglia, chiedendone l'annullamento e la riforma per i seguenti motivi di gravame:

a) Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 5 della legge n. 1034 del 1971, 33 del Decreto legislativo n. 80 del 1998, 7 della legge n. 205 del 2000, 7 e seguenti del Decreto legislativo n. 104 del 2010; insufficiente e contraddittoria motivazione. In particolare, rileva parte appellante il difetto di giurisdizione del giudice

amministrativo in quanto, in tutti quei casi in cui la pubblica amministrazione abbia agito non già in forza di poteri autoritativi e discrezionali, ma in pedissequa attuazione di una specifica previsione normativa, disciplinante modalità e presupposti per il riconoscimento o il mantenimento delle provvidenze pubbliche, la cognizione della relativa controversia appartiene al giudice ordinario, essendo integrata una perfetta situazione di diritto soggettivo.

b) Violazione e/o falsa applicazione articoli 21, comma 1, legge n. 1034 del 1971, come sostituito dall'articolo 1, comma 1, legge n. 205 del 2000, 29 e 41, comma 2, Decreto legislativo n. 104 del 2010. Insufficiente e contraddittoria motivazione con riguardo alla tardività dell'impugnazione, in quanto era stata precedentemente comunicata la revoca del provvedimento di revoca dell'ammissione alla revisione delle analisi; a riguardo la Regione rileva che la conoscenza della predetta nota sarebbe evidente per tabulas, essendo stata sibita a sostegno dell'impugnazione come motivo di illegittimità derivata degli atti AGEA;

c) Violazione e/o falsa applicazione dei regolamenti C.E. nn. 1493/99, 1258/1999, 1663/1995 e 1623/2000, nonché della circolare A.G.E.A. n. 35 del 5 dicembre 2006. Insufficiente e contraddittoria motivazione. Il giudice di prime cure richiama gli articoli 223 delle norme di coordinamento del c.p.p. e 15 della legge n. 689 del 1981: tali norme non possono essere applicate al caso di specie attesa la diversità che intercorre fra la disciplina di cui ai Regolamenti CE e la circolare della A.G.E.A. e la disciplina di cui agli articoli 223 c.p.p. e 15 legge n. 689 del 1981: considerata la natura strettamente civilistica della prima, volta a verificare l'identità del prodotto immagazzinato e la corretta esecuzione del contratto e il carattere processualistico della seconda, posta a difesa dell'imputato.

d) Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 91 e 92 c.p.c e articolo 26 decreto legislativo n. 104 del 2010. Omessa motivazione. Non sarebbero motivate le ragioni per cui il giudice ha posto le spese processuali esclusivamente a carico della Regione Puglia.

5. Sono costituite nel presente giudizio l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) e la Ca. Co. Pr. Ag. s.a.c. che richiede il rigetto dell'appello.

6. La società appellata ha depositato in data 2 luglio 2019 la sentenza del Tribunale di Roma, II sez. civ., n. 14188 del 2014 concernente la medesima materia e ha sostenuto la inammissibilità dell'appello e comunque la sua infondatezza.

7. In data 23 luglio 2019 la Regione appellante ha depositato una memoria difensiva in cui vengono ribadite le ragioni del ricorso.

8. Nella pubblica udienza del 17 settembre 2019 la causa viene trattenuta in decisione.

9. In via preliminare devono essere risolte alcune questioni in rito:

a) innanzitutto non può essere accolto il primo motivo del gravame proposto dall'appellante Regione avente ad oggetto la questione relativa al difetto di giurisdizione: deve, pertanto, riconoscersi sussistente la giurisdizione in capo al giudice amministrativo; il Collegio ritiene infatti di condividere le argomentazioni del giudice di primo grado secondo cui in subiecta materia non si discute di diritti soggettivi consolidati (non essendo ancora intervenuto l'atto di ammissione al regime contributivo), né di attività vincolata dell'amministrazione, giacché la normativa comunitaria non vincola gli enti nazionali erogatori ad una prefissata disciplina di verifica dei corretti parametri di produzione, limitandosi a indicare la necessità del controllo dei medesimi;

si osserva infine che la medesima problematica è stata di recente approfonditamente esaminata dalla terza Sezione del Consiglio di Stato con la recente decisione (resa su contenzioso analogo a quello dell'odierno processo, e che di seguito verrà nuovamente richiamata in sede di disamina del merito) n. 6782 del 4 dicembre 2018 dalle cui condivisibili conclusioni (esposte nei capi IV e V, che si omette di riportare per esteso ma cui si fa integrale riferimento e che devono intendersi integralmente trascritte nella presente decisione) il Collegio non ravvisa ragione per discostarsi;

b) contrariamente a quanto eccepito dalla parte appellata, l'appello è integralmente ammissibile, in quanto:

I) contesta con sufficiente specificità il nucleo essenziale della decisione accoglitiva del T.a.r. e ne censura l'intero

iter logico;

II) non risente di preclusioni nascenti dalla omessa impugnazione di atti da parte di altre amministrazioni: la Regione era il dominus del procedimento e, si ripete, ha contestato ogni profilo della statuizione demolitoria, difendendo la legittimità degli atti da essa stessa adottati: di più non poteva fare, e tanto è sufficiente a condiderare, pacificamente, ammissibile l'appello.

10. Per altro verso, si osserva che il ricorso di primo grado era ammissibile in quanto non sono convincenti le argomentazioni contenute nel secondo motivo di appello concernenti l'onere della prova della piena conoscenza di un provvedimento autonomamente lesivo. In realtà, la nota n. 19552 del 27 dicembre 2007 con cui l'Ufficio regionale dell'agricoltura di Foggia ha comunicato la revoca della precedente ammissione alla revisione delle analisi non ha disposto la non approvazione dei contratti di magazzinaggio. Pertanto, la mancata impugnazione della suddetta nota in via principale, bensì come uno degli atti presupposti della nota n. 3135 del 29 febbraio 2008, non può essere considerata causa di inammissibilità per tardività del ricorso in esame.

11. Tanto premesso il Collegio ritiene che, nel merito, il ricorso sia fondato e debba essere accolto in particolare - con portata assorbente- il terzo motivo di gravame. Il Collegio condivide la più recente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, nn. 6872 e 6876 del 2018) secondo cui la verifica, effettuata per il controllo di stoccaggio dei prodotti vinicoli, è volta ad accertarne la conformità all'articolo 29 Regolamento CE 1623/2000. 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. Non può essere, quindi, condivisa a riguardo l'interpretazione del primo giudice. Deve evidenziarsi, infatti, che il prelievo - regolato nella specie dalla disciplina nazionale e sovranazionale - è un atto amministrativo, assistito dalla presunzione di legittimità e di conformità alla legge. La fattispecie è diversa dal caso in cui esso sia eseguito nel contesto di un procedimento penale, e quindi nell'ambito delle garanzie ivi previste. Non vi è, dunque, alcun obbligo di garantire la possibilità di revisione (peraltro non prevista a livello normativo), essendo invece sufficiente che il prelievo e la successiva analisi siano effettuati in modo rituale. A fronte dell'esito negativo del controllo, l'Amministrazione non poteva che trarne le dovute conseguenze, trattandosi dell'attribuzione di benefici pubblici.

Come in precedenza rilevato, la terza Sezione del Consiglio di Stato con la recente decisione n. 6782 del 4 dicembre 2018 è pervenuta ad una statuizione analoga dalle cui condivisibili conclusioni il Collegio non intende decampare: detto recente precedente, peraltro, appare tantopiù significativo in quanto reso in riforma la sentenza del T.a.r. della Puglia n. 1239/2011 che è stata integralmente richiamata dal T.a.r. nella motivazione della sentenza oggetto della odierna impugnazione; la recente decisione n. 6782 del 4 dicembre 2018, peraltro, appare condivisibile anche nella parte in cui si discosta da un remoto precedente in senso contrario, ed il Collegio ritiene immune da mende e pienamente condivisibile l'approdo cui essa perviene.

12. Infine, per quanto attiene al quarto motivo di gravame con cui si richiede di condannare la Cooperativa a rifondere, in favore della Regione Puglia, le spese del doppio grado di giudizio, il Collegio ritiene che la decisione sulla spese del Tar sia coerente con l'esito del grado. Sussistono peraltro le ragioni, alla luce dell'esito del presente giudizio, per compensare le spese del doppio grado a cagione delle pregresse oscillazioni giurisprudenziali.

13. Sulla base delle considerazioni esposte l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tar, è respinto il ricorso di primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tar, respinge il ricorso di primo grado.

Compensate le spese del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina - Presidente

Italo Volpe - Consigliere

Francesco Frigida - Consigliere

Antonella Manzione - Consigliere

Giovanni Orsini - Consigliere, Estensore