

Indebita percezione di aiuti comunitari

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 22 gennaio 2016, n. 57 - Cocomile, pres. f.f.; Allegretta, est. - Aliani (avv.ti Aliani e Lagreca) c. Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Avv. distr. Stato).

Agricoltura e foreste - Accertamento di indebita percezione di aiuti comunitari.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso in data 10.7.2012, incardinato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma, ed iscritto al n. R.G. 8775/2012, Aliani Angela impugnava il provvedimento in oggetto, con cui veniva accertata in capo alla ricorrente l'indebita percezione di aiuti comunitari per euro 10.041,34.

Con Sentenza n. 7725/2013 del 30.7.2013, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma, definitivamente pronunciando sul detto ricorso, dichiarava la propria incompetenza per territorio in favore del T.A.R. della Basilicata, presso il quale la causa avrebbe dovuto essere tempestivamente riassunta.

Con Decreto Collegiale di correzione dell'errore materiale n. 10746 in data 11.12.2013, il detto Tribunale Amministrativo Regionale disponeva correzione dell'errore materiale incorso nella redazione del detto provvedimento, indicando il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia quale T.A.R. territorialmente competente nel caso di specie.

Con istanza di riassunzione pervenuta in Segreteria in data 10.1.2014, Aliani Angela riassumeva dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, il ricorso avverso il provvedimento in oggetto.

In tale istanza si evidenziavano i contenuti del provvedimento di accertamento di indebita percezione di aiuti comunitari impugnato ed avverso i medesimi si deducevano plurimi motivi di ricorso, incentrati sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 33, D.Lgs. n. 228 del 2001, l'eccesso di potere per sviamento, il travisamento di dati oggettivi confluiti nel fascicolo del produttore, il totale difetto di istruttoria e la carenza di motivazione.

Veniva, altresì, espressamente richiesto il risarcimento del danno subito dalla ricorrente ex art. 2043 c.c. in conseguenza dell'attività provvedimentale, in tesi assunta come illegittima, tenuta dalla P.A. nel caso concreto.

Con atto del 25.1.2014 e successivo deposito di note e documenti del 17.8.2015, si costituiva in giudizio l'Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, per mezzo dell'Avvocatura Erariale.

Nelle note difensive prodotte dall'Amministrazione si forniva parimenti una articolata ricostruzione dei fatti di causa.

In particolare si evidenziava che, in data 20.5.2010 perveniva all'Agea un rapporto informativo del Comando Carabinieri Politiche Agricole ed Alimentari - NAC Salerno del 17.7.2009, con il quale venivano comunicati gli esiti degli accertamenti svolti nei confronti della ricorrente, Aliani Angela, e del coniuge della stessa, Lagreca Michele, in ordine alla erogazione di contributi comunitari di cui alla Domanda Unica dalla campagna 2005 alla 2008.

Dall'attività investigativa posta in essere, i Carabinieri avevano accertato che, al fine di percepire contributi comunitari, la ricorrente Aliani Angela aveva falsamente attestato i titoli di conduzione di taluni terreni, siti in agro di Genzano di Lucania, c.da Piana Cardone, meglio catastalmente indicati in atti.

Emergeva, in particolare che il proprietario di detti terreni, Mastromarco Massimo, escusso a sommarie informazioni, negava di aver concesso ad Aliani Angela, a qualsiasi titolo, i terreni di sua proprietà.

Ravvisando a carico dei coniugi Lagreca-Aliani una ipotesi di reato ex art. 640 bis c.p., i Carabinieri trasmettevano la relativa comunicazione di reato alla Autorità Giudiziaria competente.

A fronte di detta notizia di possibile indebita percezione di contributi comunitari, con provvedimento prot. n. UCCU.2010.2474 del 4.5.2010, l'Agea aveva, in un primo momento, sospeso cautelativamente le erogazioni nei confronti del produttore Aliani.

Successivamente, con il provvedimento oggetto di impugnazione, l'Agea aveva concluso il procedimento di accertamento dell'indebita percezione di aiuti comunitari per euro 10.041,34, intimandone la restituzione, oltre al pagamento degli ulteriori interessi maturandi.

Con memoria difensiva pervenuta in Segreteria in data 16.10.2015, Aliani Angela, ricapitolati integralmente i fatti di causa, evidenziava, in tesi, l'accertata inconsistenza dell'unico presupposto del provvedimento impugnato costituito dal rapporto dei Carabinieri del NAC Salerno del 17.7.2009, in conseguenza già del decreto di archiviazione del procedimento penale n. 3722/2009 e della Sentenza di assoluzione del G.U.P. del Tribunale di Bari n. 1323/2012; ribadiva la debenza del diritto all'aiuto comunitario, in tesi spettante, in base alla sussistenza di validi titoli giuridici di conduzione dei fondi sopra ricordati, oltre che della conduzione in fatto dei fondi medesimi.

Nelle conclusioni, instava per l'accoglimento del ricorso e per il conseguenziale annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese del giudizio da distrarsi in favore dei difensori costituiti, per loro dichiarazione antistatari.

All'udienza del 18.11.2015 la causa era definitivamente trattenuta per la decisione.

Tutto ciò premesso in fatto, il ricorso è infondato e, pertanto, non può essere accolto.

L'assetto complessivo delle censure svolte e la loro inerenza ad un aspetto specifico della fattispecie in esame - quale la effettiva appartenenza alla ricorrente Aliani, in forza di titoli giuridici legittimi, della disponibilità dei fondi per i quali è stato chiesto l'aiuto comunitario per le indicate annualità, successivamente dichiarato come indebitamente percepito - permette una loro trattazione unitaria.

Deve anzitutto premettersi come, in materia di aiuti comunitari all'agricoltura, l'impianto normativo rilevante nel caso in esame, avente ad oggetto i presupposti e le modalità di erogazione del premio domanda unica per le campagne dalla 2005 alla 2008, trova la sua disciplina nei Regolamenti del Consiglio UE n. 1782/2003 e, per le campagne dalla 2009 in poi, nel Regolamento del Consiglio UE n. 73/2009, oltre che nelle correlate e specifiche disposizioni applicative di cui, rispettivamente, ai Regolamenti della Commissione n. 796/2004 e n. 1122/2009.

In particolare, tanto l'art. 51 del Reg. n. 796/2004, quanto l'art. 58 del successivo Reg. n. 1122/2009 stabiliscono diverse ipotesi di riduzione o esclusione totale dall'aiuto, qualora la superficie dichiarata dal produttore ai fini dell'erogazione dell'aiuto sia superiore a quella effettivamente determinata (fattispecie c.d. della dichiarazione eccessiva).

A fortiori, tanto l'art. 53 del Reg. n. 796/2004, quanto l'art. 60 del successivo Reg. n. 1122/2009 stabiliscono che qualora la differenza fra superficie dichiarata e superficie determinata ai fini della concessione dell'aiuto risulti da irregolarità commesse intenzionalmente e siano superiori allo 0,5% (si noti) della superficie determinata o ad un ettaro, l'aiuto a cui l'agricoltore avrebbe diritto non è concesso per l'anno civile preso in considerazione (fattispecie c.d. della dichiarazione eccessiva intenzionale).

La *ratio* delle disposizioni da ultimo citate è evidente. Vertendosi in materia di attribuzione di pubbliche utilità sotto forma di finanziamenti erogati ad un settore, quale quello agricolo, di rilevantissima importanza politica e sociale, scostamenti rilevanti nelle dichiarazioni delle estensioni coltivate finalizzate alla percezione di erogazioni non dovute, in particolare se intenzionali, devono essere assoggettate al più severo scrutinio amministrativo - e, se del caso, giurisdizionale penale - possibile, sino alla revoca integrale dell'aiuto nei casi espressamente previsti.

Tenendo conto delle essenziali ed importantissime finalità cui è ispirata la politica agricola dell'Unione Europea ed i correlati, imponenti, flussi di aiuti finanziari che la sostanziano e che ne costituiscono una fra le più importanti proiezioni applicative, il criterio generale di comportamento amministrativo cui non può che attenersi l'organismo nazionale di amministrazione ed erogazione dei finanziamenti medesimi - per l'Italia, come è noto, l'Agea - deve essere ravvisato nella massima possibile prudenza nella valutazione dei presupposti di spettanza e nella istruzione dei relativi procedimenti, sia antecedentemente alla concessione dell'aiuto, sia successivamente in sede di svolgimento delle opportune verifiche.

Da questo punto di vista, in particolare, somma cura deve essere riservata alla verifica dei titoli di conduzione dei terreni, in modo che sia garantito che il percettore dell'aiuto comunitario sia il legittimo conduttore dei medesimi, per le estensioni correttamente dichiarate e verificate.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa, contabile ed ordinaria si è espressa con diverse pronunce, sottolineando in consimili ipotesi che *"(...)la legislazione, sia comunitaria che nazionale, richieda espressis verbis la sussistenza dell'idoneo e legittimo titolo giuridico ai fini del conseguimento dell'aiuto comunitario in esame: reputa cioè necessario che l'aspirante possa vantare la disponibilità dei terreni legittimata da uno dei titoli espressamente presi in considerazione dalla disciplina di riferimento, non essendo a tal fine sufficiente che l'interessato asserisca avere la materiale disponibilità dei terreni, occorrendo la dimostrazione che detta disponibilità scaturisce da uno dei previsti titoli giuridici idonei a farla conseguire. (...)"* (cfr. *inter plures* Corte dei Conti, Sez. giur. Veneto, n. 54/2011, nonché Cass. n. 2365/2012, citata in atti).

Orbene, ciò premesso, nel caso di specie, a fronte del rapporto dei Carabinieri del NAC Salerno del 17.7.2009, l'Agea ha posto in essere attività pienamente legittima, avendo verificato che, a seguito delle anomalie segnalate, vi era totale discordanza fra la superficie dichiarata dalla ricorrente come nella sua disponibilità di conduttrice/imprenditrice agricola, ai fini della percezione dei relativi premi, e la superficie così come rideterminata a seguito delle dichiarazioni rese dal proprietario dei terreni Mastromarco Massimo in sede di sommarie informazioni testimoniali.

A fronte di una simile situazione, le esigenze di somma prudenza sopra lumeggiate hanno correttamente fondato sia la sospensione cautelativa delle erogazioni del 4.5.2010 che il successivo provvedimento di accertamento di indebita percezione di aiuti comunitari del 15.6.2012, oggetto di impugnazione.

Le successive articolate vicende svoltesi sia sul piano penalistico (decreto di archiviazione del procedimento penale n. 3722/2009 e Sentenza di assoluzione del G.U.P. del Tribunale di Bari n. 1323/2012) che, in particolare, su quello civilistico, in correlazione, in particolare, con il complesso snodarsi dei fatti in relazione alla conciliazione stragiudiziale in merito allo scioglimento del contratto d'affitto fra il Mastromarco e la Aliani, non permettono in alcun modo di ritenere sanata la oggettiva situazione di emergenziale incertezza in cui l'Agea dispose la sospensione cautelativa delle erogazioni e l'accertamento della indebita percezione degli aiuti così come concretamente disposti.

In altri termini, il venir meno della congruità e della consistenza dei rilievi svolti nel rapporto dei Carabinieri del NAC Salerno del 17.7.2009 per l'andamento successivo dei fatti non destituisce di fondamento per ciò solo il provvedimento impugnato, il quale, all'epoca in cui fu emanato, rispecchiava la situazione di incertezza e, sul piano civilistico, di grave e, per certi versi irrisolta, ambiguità in cui versava la posizione della Aliani quale conduttrice di fondi coinvolta in un anomalo contenzioso sulla effettiva spettanza della posizione medesima, viceversa, serenamente vantata come stabile e solida ai fini della percezione degli aiuti comunitari di cui, conseguentemente, veniva accertata l'indebita percezione.

Nel contesto di un quadro fattuale e civilistico così ambiguo, la richiesta di aiuti comunitari in presenza di tali incertezze giuridiche ha costituito una consapevole assunzione di un rischio da parte della ricorrente ed in relazione ad essa non è certo possibile oggi rivalutare, *ex post*, elementi di merito della fattispecie in esame che non erano neanche esistenti all'epoca della emanazione dei provvedimenti impugnati, come l'esaurimento degli ampi contenziosi civilistici in corso all'epoca dei fatti.

Da questo punto di vista meritano integrale rievocazione le diverse richieste istruttorie articolate in atti, volte all'accertamento del merito storico dei fatti, che restano palesemente al di fuori, per evidente irrilevanza, dall'oggetto giuridico della fattispecie sottoposta ad odierno scrutinio.

Si consideri, peraltro, sul piano procedimentale, che l'Agea non possedeva e non possiede alcun potere di polizia giudiziaria al fine di poter disporre verifiche ulteriori in fatto, atte a smentire le risultanze delle indagini e le conclusioni dei verbalizzanti in forza delle quali si giunse all'emanazione dei provvedimenti emanati.

Da tanto consegue che la legittimità dei provvedimenti impugnati non poteva che fondarsi sull'assetto complessivo dei dati a disposizione dell'Agea all'epoca dell'emanazione dei medesimi, restando irrilevanti gli sviluppi ulteriori in quanto di per sé costituenti manifestazioni solo successive di una ipotizzata fondatezza della posizione di conduttrice della ricorrente, quando il fulcro dell'intero odierno giudizio era e resta la sussistenza di una condizione di oggettiva incertezza sulla detta posizione, di per sé largamente sussistente all'epoca dei fatti e pienamente legittimante l'adozione dei provvedimenti impugnati.

In conclusione, dunque, ad una analisi terza ed imparziale, i provvedimenti impugnati non restano intaccati dalle censure avverso i medesimi sollevate.

Rimane facoltà delle parti quella di procedere ad una complessiva e consensuale rivalutazione del rapporto amministrativo fra la Aliani e l'Agea al fine di risolvere la problematica relativa alla restituzione del fascicolo aziendale, in tesi di parte ricorrente trattenuto dall'Agea, di per sé funzionale alle nuove richieste di aiuto comunitario ed insistentemente richiesto in sede di istanza di prelievo, in relazione al quale dovranno essere le parti stesse a stabilire le modalità e le tempistiche di una eventuale restituzione, esulando peraltro il tema da ultimo toccato dall'oggetto precipuo del presente giudizio.

Essendo stata riscontrata la legittimità del provvedimento censurato, non può trovare accoglimento la domanda risarcitoria.

Da ultimo, in considerazione della complessità ed assoluta peculiarità della controversia in esame, oltre che in considerazione del suo articolato andamento procedimentale e processuale dinanzi ai diversi organi giurisdizionali coinvolti, a parere del Collegio sussistono i presupposti di legge per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)