

Sussiste la giurisdizione del G.O. in una controversia sulla legittimità della revoca parziale di un finanziamento pubblico determinata dall'inadempimento del beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione

T.A.R. Umbria, Sez. I 17 novembre 2016, n. 710 - Potenza, pres.; Amovilli, est. - Il Cantico della Natura s.r.l. (avv. Budelli) c. Regione Umbria (avv.ti Manuali e Caselli) ed a.

Agricoltura e foreste - Coltivazione dei prodotti biologici - Aiuti comunitari per le misure agroambientali - Recupero delle somme percepite per mancata comunicazione della variazione del programma di coltivazione - Difetto di giurisdizione.

(*Omissis*)

FATTO

1.-Espone l'odierna società ricorrente, operante nel campo della coltivazione dei prodotti biologici, di aver ottenuto gli aiuti comunitari per le misure agroambientali previsto dal Reg CE n. 1257/99 e disciplinate nel PSR Regione Umbria nell'ambito della Misura 2.1.2. (f) come Azione A3 su una superficie di 15 ettari dell'azienda.

A seguito di controlli a campione effettuati il 18 agosto 2006, con provvedimento n. 5602/2 del 9 novembre 2006 A.R.U.S.I.A. (azienda regionale disciolta a cui è subentrata la Regione Umbria in tutti i rapporti giuridici con L.R. n. 12 del 2011) ha disposto la decadenza parziale per l'anno 2006 del contributo, riscontrando la mancata comunicazione della variazione del programma di coltivazione e, conseguentemente, ammettendo la ricorrente al beneficio per il 2006 per una superficie di soli 3,42 ettari a fronte dei 15 richiesti, contestualmente ordinando il recupero delle somme percepite nelle precedenti annualità.

La ricorrente impugna il suddetto provvedimento, deducendo motivi così riassumibili:

I. Violazione dell'art. 3 commi 1 e 4 e dell'art. 7 della legge 241 del 1990: l'atto gravato sarebbe privo dell'indicazione del termine e dell'autorità a cui ricorrere, oltre che privo dell'indicazione del criterio utilizzato per giungere al calcolo della sanzione irrogata; sarebbe stata omessa la preventiva comunicazione dell'avvio del procedimento sanzionatorio, non essendo all'uopo equipollente la mera conoscenza dell'esistenza di un procedimento di controllo ispettivo;

II. Violazione ed illegittima applicazione di legge, mancanza dell'elemento soggettivo e irretroattività delle norme sanzionatorie: la ricorrente avrebbe agito secondo la corrente prassi e nella più totale buona fede, risultando variata nel 2006 soltanto la tipologia di coltivazione, essendo anche la messa a riposo del terreno considerata cultura, soprattutto ai fini del biologico;

III. Eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti di fatto, disparità di trattamento per inefficienza organizzativa dell'Amministrazione precedente: la ricorrente con la domanda PAC 2006 avrebbe in realtà comunicato la variazione, mettendo A.R.U.S.I.A. in condizione di conoscere appieno la comunicazione di cui si contesta l'omissione;

IV. Manifesta ingiustizia, abnormità del provvedimento sanzionatorio, mancata ponderazione degli interessi in gioco: la richiesta restituzione delle somme erogate risulterebbe gravemente lesiva del principio di legittimo affidamento stante la piena buona fede del percettore.

Si è costituita la Regione Umbria eccependo l'infondatezza di tutte le doglianze *ex adverso* dedotte, poiché in sintesi:

- la variazione del programma di coltivazione doveva essere comunicata ad ARUSIA per il calcolo del premio entro il 30 aprile 2006 ai sensi dell'art. 8 della D.D. n. 11312/2005;

- la ricorrente il 13 marzo 2006 avrebbe invece dichiarato anche per il 2006 la coltivazione per tutta la superficie dichiarata con la domanda iniziale;

- la perfetta conoscenza da parte della ricorrente della pendenza del procedimento sanzionatorio;

- l'irrelevanza ai fini della legittimità dell'impugnata decadenza di omissioni eventualmente imputabile alla Coldiretti quale organismo mandatario, potendo semmai la ricorrente rivalersi contro quest'ultima;

Con successiva memoria l'odierna istante ha sollevato eccezione di giurisdizione alla luce del "renvirement" della giurisprudenza in materia di controversie - quali quelle per cui è causa -attinenti ad atti di autotutela c.d. privatistica motivati dal mero inadempimento di obblighi posti a carico del beneficiario di contributi pubblici.

La difesa regionale non ha aderito alla suesposta eccezione, citando recenti decisioni dell'adito Tribunale Amministrativo dichiarative della giurisdizione del g.a., essendosi peraltro provveduto nel caso di specie a disporre la decadenza per mancanza dei presupposti che hanno consentito *aborigine* la concessione del finanziamento, insistendo nel merito per il rigetto del gravame.

All'udienza del 26 ottobre 2016, sentiti i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.-E' materia del contendere la legittimità del provvedimento del 9 novembre 2006 con cui l'Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione in Agricoltura (A.R.U.S.I.A.) - a cui è succeduta con L.R. 2001 n. 12 la Regione Umbria - ha disposto la decadenza parziale del contributo richiesto per le misure agroalimentari (Reg CE 1257/99 Misura 2.1.2 "F" Azione A3) in seguito alla riscontrata mancata comunicazione del mutamento di coltivazione per l'anno 2006.

Con il medesimo atto l'Agenzia ha disposto il recupero delle somme percepite dalla ricorrente nelle annualità precedenti, per un totale di 15.276,80 euro.

La controversia verte dunque sull'inadempimento da parte del beneficiario degli obblighi posti a suo carico ed in particolare dell'obbligo di cui alla D.D. n. 11312 del 2005 di comunicazione ad A.R.U.S.I.A. (entro il 30 aprile 2006) delle variazioni al piano colturale aziendale rispetto a quanto dichiarato in sede di domanda iniziale.

3. - Deve preliminarmente essere esaminata d'ufficio la questione della giurisdizione.

4. - Va detto che quanto al riparto di giurisdizione tra g.o. e g.a. in *subiecta materia* anche l'adito Tribunale non ha assunto negli ultimi anni una posizione univoca.

Infatti questo Tribunale aveva seguito l'orientamento - invero dominante - secondo cui la posizione del privato, nella fase successiva all'attribuzione del beneficio, assume il carattere del diritto soggettivo ogni volta che insorga controversia circa la conservazione della disponibilità della somma percepita, di fronte alla contraria posizione assunta dalla Pubblica Amministrazione con provvedimenti variamente definiti (revoca, decadenza, ecc.), emanati in funzione dell'attuazione del fine che si è voluto agevolare; in tal caso, invero, non si tratta di effettuare una ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato (come quando si deve decidere se concedere o non il finanziamento), ma di valutare l'osservanza degli obblighi presi o imposti contestualmente all'erogazione; ne deriva che, qualora si controverta sulla legittimità della revoca del contributo concesso, o della decadenza dal medesimo, o della ripetizione degli importi già erogati, in ogni caso per motivi attinenti all'inadempimento delle prescrizioni alle quali il beneficio era stato subordinato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (*ex multis* Cassazione Sez. Unite, 20 luglio 2011, n. 15867; Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 29 gennaio 2014, n. 6; id. 29 luglio 2013, n. 7; T.A.R. Umbria 15 marzo 2013, n. 170; id. 16 gennaio 2014, n. 48; 25 luglio 2014, n. 410; id. 29 gennaio 2015, n. 52; Consiglio di Stato sez. VI., 15 dicembre 2014, n. 6144; id. sez. VI., 20 dicembre 2012, n. 6575; id. sez. III, 21 maggio 2013, n. 2745; T.A.R. Campania - Salerno, sez. I, 4 dicembre 2012 n. 2226; T.A.R. Puglia - Bari, sez. III, 28 novembre 2012, n. 2007; id. 5 aprile 2012, n. 683; 6 giugno 2013, n. 954).

Più di recente l'adito Tribunale, mutando il proprio precedente orientamento, ha ritenuto invece sussumibili nella giurisdizione del g.a. anche le controversie di "revoca" per inadempimento degli obblighi gravanti sul beneficiario, valorizzando l'ampia giurisdizione esclusiva in materia di "concessione di beni pubblici" di cui all'art. 113 c. 1, lett. b) cod. proc. amm. (vedi *amplius* T.A.R. Umbria 19 febbraio 2016, n. 116).

5. - Preme evidenziare come il giudice della giurisdizione sia di recente nuovamente intervenuto sul riparto tra g.o. e g.a. in *subiecta materia*, ribadendo il proprio peraltro consolidato orientamento.

Secondo infatti le Sezioni Unite (sent. 11 ottobre 2016, n. 20422) per la determinazione della giurisdizione in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, occorre distinguere la fase procedimentale di valutazione della domanda di concessione, nella quale la legge - salvi i casi in cui riconosca direttamente il contributo o la sovvenzione - attribuisce alla P.A. il potere di riconoscere il beneficio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse primario, con apprezzamento discrezionale, da quella successiva alla concessione del contributo, in cui il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione ed all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione.

Per le Sezioni Unite la controversia sulla legittimità della revoca parziale di un finanziamento pubblico determinata dall'inadempimento del beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario qualora la contestazione faccia esclusivo riferimento alle inadempienze del percettore, senza involgere in alcun modo il legittimo esercizio di potere amministrativo pubblico autoritativo di apprezzamento discrezionale del concedente circa l'*an*, il *quid* ed il *quomodo* dell'erogazione.

6. - Ritiene il Collegio di dover definitivamente aderire all'arresto delle Sezioni Unite, non ravvisando allo stato attuale ragioni per perpetuare la tesi della giurisdizione esclusiva del g.a., orientamento invero oramai completamente isolato nel panorama quantomeno giurisprudenziale.

7. - Tanto doverosamente premesso, nella fattispecie per cui è causa la decadenza parziale del contributo concesso è conseguita all'inadempimento da parte della ricorrente di obblighi stabiliti in sede di presentazione della domanda di contributo, risultando una presunta non coincidenza tra le culture concretamente effettuate nell'anno 2006 e quelle indicate nella domanda originaria del 2002 valevole per il quinquennio.

Viene dunque in rilievo la violazione, addebitabile al percettore, delle condizioni e dei patti cui era subordinata la concessione del beneficio, ovvero per fatti successivi e sopravvenuti alla concessione del beneficio stesso quale atto di

autotutela “privatistica” nel senso precisato dalla stessa Adunanza Plenaria, non emergendo profili di ponderazione di interessi bensì, esclusivamente, di indebito pagamento delle somme erogate, divenuto alla luce delle sopra descritte sopravvenienze privo di titolo.

8. - Deve dunque essere affermata la giurisdizione del g.o.; quanto alla conseguente “*traslatio iudicii*”, occorre salvaguardare il principio della salvezza degli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda proposta al giudice privo di giurisdizione nel processo davanti al giudice che ne risulta munito, secondo le disposizioni di cui all’art 11 cod. proc. amm.

9. - Sussistono giustificati motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

(Omissis)