

# Comune escluso dai benefici a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici

T.A.R. Molise, Sez. I 12 luglio 2021, n. 276 - Di Memmo ed a. (avv.ti Coromano, Pistilli e Pettograsso) c. Regione Molise (Avv. distr. Stato) e Cia - Confederaazione italiana agricoltori Molise (avv. Cerulli) ed a.

**Agricoltura e foreste - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici - Comuni ammessi al beneficio - Esclusione.**

(*Omissis*)

## FATTO E DIRITTO

1. I ricorrenti allegano di essere agricoltori attivi ex D.M. n. 6513 del 18.11.2014 e titolari di aziende operanti nel settore agricolo localizzate in zone che, in applicazione dei criteri e delle indicazioni contenute nel Regolamento UE n. 1305/2013 e nella Direttiva 75/268/CEE e s.m.i., sono qualificate montane, ancorché ricomprese in Comuni solo parzialmente montani (ubicate, segnatamente, nelle aree montane dei Comuni di Bonefro, Colletorto, San Giuliano di Puglia e Montorio dei Frentani).

Con il presente gravame hanno impugnato il bando in epigrafe, volto alla concessione di indennità a favore dei Comuni montani, nella parte in cui esso ha limitato il suo ambito di applicazione ai soli Comuni interamente montani, espressamente indicati in un elenco allegato al bando stesso, non ricomprendendo anche le zone montane ubicate in Comuni solo parzialmente montani.

2. A sostegno del proprio gravame gli interessati hanno fatto valere i seguenti motivi di ricorso:

- violazione e falsa applicazione del regolamento UE n. 1305/2013 e della direttiva 75/268/CEE e s.m.i.;
- violazione e falsa applicazione del programma di sviluppo rurale Molise 2014/2020, approvato con delibera di giunta regionale del Molise n. 412 del 3.8.2015;
- difetto e insufficienza di istruttoria e di motivazione.

3. L'amministrazione si è costituita per resistere al ricorso, deducendone l'inammissibilità e l'infondatezza.

4. Con ordinanza n. 144 del 2020 questo Tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti che avevano presentato domanda per l'accesso al beneficio economico di cui al bando in epigrafe.

5. All'udienza del 9 giugno 2021 la causa è passata in decisione.

6. Il Collegio ritiene in via preliminare di respingere l'istanza di rinvio presentata dai ricorrenti il 19 maggio 2021.

La pur copiosa produzione documentale effettuata dalla difesa dell'Amministrazione in data 29-30 aprile 2021 è avvenuta difatti tardivamente (il relativo termine processuale scadeva il giorno 27 aprile 2021); soprattutto, inoltre, la stessa non assume natura dirimente, trattandosi di documentazione afferente a procedure relative ad altre annualità, e pertanto non direttamente influente sulla decisione del presente ricorso.

7. Sempre in via preliminare, occorre dichiarare l'irricevibilità dell'intervento *ad opponendum* spiegato dalla CIA (Confederazione italiana agricoltori) in data 4 giugno 2021 poiché depositato oltre il termine di trenta giorni prima dell'odierna udienza di discussione, in violazione di quanto stabilito dall'art. 50, comma 3, cod.proc.amm..

8.1. Introduttivamente deve poi rilevarsi anche l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del gravame per quei soggetti che non avrebbero presentato per tempo la loro domanda di sostegno. Oggetto della presente impugnativa, infatti, è il bando, in quanto recherebbe una illegittima clausola escludente; di talché si rivela ininfluenza la circostanza che i ricorrenti abbiano proposto, o meno, la loro domanda di sostegno, lo abbiano fatto tempestivamente o invece tardivamente.

8.2. Del pari infondata è l'eccezione di improcedibilità formulata dalla difesa regionale nella memoria depositata il 28 aprile 2021 atteso che la determina n. 49 del 12 aprile 2021 della Regione Molise si limita a disporre "di ritenere che le domande di sostegno in ordine alla sottomisura 13.1, indennità compensativa per le aree montane, campagna 2020 delle ditte Di Marzo Antonio, Rucolo Michelantonio e Sautoianni Rosalba siano da considerare presentabili con riserva subordinata all'esito del giudizio di merito, in relazione al dictum giudiziale (ordinanze della Terza Sezione del Consiglio di Stato n. 5315/2020 e n. 7248/2021)". Non si tratta all'evidenza di un definitivo riconoscimento del bene della vita sotteso al ricorso sul quale, quindi, persiste l'interesse alla decisione.

9. Nel merito, il ricorso è fondato.

9.1. I ricorrenti lamentano, in buona sostanza, che il bando in epigrafe, nel prevedere l'attribuzione dell'indennità compensativa soltanto a favore degli agricoltori localizzati in Comuni interamente montani, si ponga in contrasto con la normativa europea di settore, in dichiarata attuazione della quale il bando stesso è stato adottato. Tale normativa, difatti, facendo riferimento alla nozione di "zona montana" (e non anche ai Comuni), per i ricorrenti avrebbe dovuto essere intesa in senso sostanziale, e, quindi, come finalizzata a sostenere le aziende che operano in condizioni di concrete difficoltà, a

prescindere dalla qualificazione formale del Comune di riferimento come totalmente o parzialmente montano.

Da tale punto di vista viene dedotto che la Regione abbia adottato una interpretazione formalistica della normativa comunitaria di “zona montana”, in spregio delle finalità perseguite dal legislatore comunitario e con l’effetto di creare disparità di trattamento tra le aziende che rientrano in Comuni interamente montani e quelle, invece, rientranti in Comuni classificati come solo parzialmente montani, lì dove le aziende ricadenti in questi ultimi presentino, di fatto, oggettive condizioni di svantaggio, e, quindi, subiscano proprio quelle particolari difficoltà che la normativa europea sarebbe diretta ad ovviare.

9.2. Tanto premesso, deve subito evidenziarsi che la questione oggetto del presente gravame è già stata decisa da questo Tribunale, in senso favorevole ai medesimi ricorrenti, nell’ambito del precedente giudizio da loro proposto avverso il bando relativo alla Sottomisura 13.1 “Pagamenti compensativi per le aree montane”- annualità 2017 (n. R.G. 260/2017), definito con la sentenza n. 649/2018.

Tale pronuncia, peraltro, è stata integralmente confermata, in sede di appello, dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 348 del 10.1.2020.

Il Collegio, dunque, non può che ribadire l’orientamento già espresso nella richiamata pronuncia (e nella successiva conforme sentenza TAR Molise n. 29 del 2019), dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi nel caso di specie, stante la identità delle questioni trattate.

9.3. Orbene, le predette pronunce hanno anzitutto messo in luce come la normativa europea di riferimento dia rilievo, ai fini della concessione del contributo, alla circostanza che l’attività agricola sia svolta in zona montana, senza pretendere anche che tutto il relativo Comune sia classificato come montano.

A tal fine si richiamano l’art 32, paragrafo 2, del Regolamento UE 1305/2013, e l’art. 3, paragrafo 3, della Direttiva 75/268/CE, i quali specificano che le “zone di montagna” sono quelle caratterizzate “*da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e da un notevole aumento dei costi di produzione, dovuti all’esistenza di condizioni climatiche molto difficili a causa dell’altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato o, in zone di altitudine inferiore, all’esistenza nella maggior parte del territorio di forti pendii che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l’impiego di materiale speciale assai oneroso, ovvero a una combinazione dei due fattori, quando i vincoli derivanti da ciascuno di questi fattori presi separatamente sono meno accentuati, ma la loro combinazione comporta vincoli equivalenti*”.

Allo stesso modo, l’art. 3, paragrafo 3, della Direttiva 75/268/Cee fa riferimento alle “zone di montagna” precisando che esse “sono composte da Comuni o parti di Comuni”.

Anche il Piano di Sviluppo Rurale del Molise 2014-2010, del resto, alla pag. 422, precisa che l’intervento relativo alla misura 13 “*consiste nel pagamento di un’indennità che sostenga il mantenimento delle pratiche agricole in zona montana. Il pagamento è dimensionato sulla base degli svantaggi fisici e dei sistemi agricoli presenti in tali aree solo laddove i calcoli ne evidenziano la disparità economica legata agli svantaggi rispetto alle aree non svantaggiate. Gli svantaggi fisici sono legati all’altitudine, alle pendenze e alle condizioni orografiche del territorio. Aggiunge il Piano, alla successiva pag. 426, che le aree montane “siano identificate all’interno di ciascun comune, a livello di particola catastale (...)*” (Tar Molise n. 26 del 2019, cit.).

9.4. Sotto altro profilo, e sempre in linea con le richiamate pronunce, deve rimarcarsi che la scelta di limitare l’ambito di applicazione della concessione del beneficio alle aziende che siano amministrativamente ricomprese in Comuni totalmente montani è distonica rispetto alla stessa finalità del bando, in quanto esso si ripropone di compensare i disagi che derivano dall’esercizio dell’attività agricola in “*zone montane*”, nozione che viene individuata sulla base delle caratteristiche oggettive del territorio specificamente interessato.

Sul punto, in particolare, è utile un richiamo anche all’art. 1 del presente avviso, in cui si afferma che l’obiettivo che s’intende perseguire è quello di “*compensare gli svantaggi fisici, delle aree montane dei comuni classificati montani, legati all’altitudine, alle pendenze ed alle condizioni orografiche del territorio*”, e si enuncia, inoltre, che le condizioni di svantaggio per le aziende collocate in zone montane devono essere individuate come segue:

“- *presenza di condizioni climatiche più restrittive rappresentate da periodi di luce più brevi e da condizioni meteorologiche più variabili rendendo i periodi vegetativi delle piante più brevi;*

- *presenza, anche nelle zone a minore altitudine, di pendii troppo ripidi per l’utilizzo delle macchine o che richiedono la dotazione di attrezzature specifiche altamente costose;*

- *maggiori difficoltà di accesso ai fondi agricoli;*

- *elevata frammentazione fondiaria anche all’interno delle stesse aziende dovuta alle caratteristiche - orografiche del territorio ed alla presenza di barriere naturali;*

- *maggiori rischi idrogeologici dovuti alle pendenze e ad una maggiore intensità delle piogge”.*

Peraltro, la contraddittorietà già affiorata si manifesta anche sotto l’ulteriore profilo che il bando, pur dichiarando di fare applicazione dei parametri di cui all’art. 9 del Regolamento UE n. 1305/2013 e all’art. 3, par. 3, della Direttiva n. 75/268/CEE, come sopra ricostruiti, poi dà invece rilievo essenziale, ai fini della concessione del beneficio, al dato solo estrinseco e formalistico della localizzazione dell’azienda agricola in un Comune classificato, nella sua interezza, come montano.

9.5. Orbene, in questo quadro il Tribunale ha già affermato (con motivazione sul punto condivisa dalla citata pronuncia del Consiglio di Stato), e in questa sede non può quindi che ribadire, che «la nozione di “zona montana” proposta dai ricorrenti appare, infatti, maggiormente rispondente, rispetto alla classificazione operata dalla Regione resistente sia con quanto previsto negli stessi Bandi attuativi sia con quanto previsto nella normativa comunitaria di riferimento nonché maggiormente coerente con le finalità della misura di sostegno ivi disciplinata (...). La Regione avrebbe dovuto tenere in debita considerazione le effettive caratteristiche geografiche delle aree interessate al godimento del premio, ben potendo venire in considerazione istanze presentate da imprenditori agricoli operanti in territori non classificati, in astratto, come totalmente montani ma caratterizzati, comunque, in concreto, da specifiche criticità e situazioni di svantaggio del tutto analoghe a quelle dei Comuni totalmente montani e, quindi, in quanto tali- ed anche in applicazione di un criterio di ragionevolezza dell'azione amministrativa meritevoli di essere ammesse al sostegno» (Tar Molise n. 649/2018; conf. Tar Molise n. 26 del 2019; conf. Cons. Stato n. 348 del 2020 cit.).

9.6. Per quanto precede, anche questo ricorso va dunque accolto in relazione ai dedotti vizi di violazione degli artt. 32 par. 2 del Regolamento UE 1305/2013 e 3 par. 3 del Regolamento 75/268/CEE, nonché di eccesso di potere e disparità di trattamento, dovendosi ritenere che la scelta di limitare la concessione del beneficio alle aziende agricole che si trovano in Comuni classificati come interamente montani – escludendo perciò quelle che, pur trovandosi in zone montane, si trovino in Comuni classificati solo parzialmente montani - sia del tutto inconferente con la nozione di “zona montana” contenuta nella suddetta normativa europea di riferimento e con gli obiettivi e le finalità del bando stesso.

Restano tuttavia impregiudicate, beninteso, le valutazioni delle Amministrazioni competenti in ordine alla sussistenza degli ulteriori presupposti per la concessione dei benefici richiesti, alla stregua della disciplina di riferimento.

10. Il Tribunale deve invece respingere la domanda risarcitoria in questa sede proposta, in quanto, non avendo l'Amministrazione ancora vagliato nel merito le istanze dei ricorrenti, il Collegio non dispone di elementi sufficienti per poter affermare che questi ultimi abbiano patito, per effetto degli atti impugnati, un danno intrinsecamente ingiusto.

11. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati infatti dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

12. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a) dichiara irricevibile l'intervento *ad opponendum* presentato dalla CIA (Confederazione italiana agricoltori) Molise;
- b) accoglie il ricorso, e per l'effetto dispone l'annullamento degli atti con esso impugnati, per quanto d'interesse di parte ricorrente e nei sensi di cui in motivazione, restando salve le ulteriori determinazioni della Regione.

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

Condanna la Regione al pagamento delle spese di lite nei confronti di parte ricorrente nella misura di euro 3.000,00 oltre alla restituzione del contributo unificato nella misura di quanto versato. Compensa le spese di lite tra le altre parti.

Così deciso dal T.A.R. per il Molise con sede in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021, svoltasi con la contemporanea e continuativa presenza da remoto dei componenti il collegio ai sensi degli artt. 25 d.l. n. 137/2020, come modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, lett. e) d.l. 1° aprile 2021, n. 44, e 4 d.l. n. 28/2020, con l'intervento dei magistrati:

(*Omissis*)