

# Rispetto del rapporto tra bovini di proprietà e bovini in guardiania ai fini del rispetto del rapporto tra bovini di proprietà e bovini in guardiania

T.A.R. Piemonte, Sez. II 13 aprile 2022, n. 351 - Bellucci, pres.; Arrivi, est. - Zabai (avv.ti Barosio e Dentico) c. Regione Piemonte (avv. Piccarreta) ed a.

**Agricoltura e foreste - Contributi previsti dai programmi di sviluppo rurale a valere sui fondi europei destinati all'agricoltura - Indennità compensativa per il pascolamento in alpe di bovini - Rispetto del rapporto tra bovini di proprietà e bovini in guardiania.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Susanna Zabai, imprenditrice agricola esercente l'attività di allevamento di bestiame, ha impugnato, con il ricorso introduttivo, il provvedimento con cui la Regione Piemonte ha escluso la domanda di pagamento dell'indennità compensativa per il pascolamento in alpe di bovini, prevista dalla misura n. 13 del Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.) 2014-2020, e, con atto di motivi aggiunti, il provvedimento attestante la decadenza dall'acconto inizialmente erogato e il recupero del medesimo.

1.1. La mancata ammissione della domanda della ricorrente alla percezione dell'indennità compensativa poggia sul rilievo che più del 30% dei capi condotti in alpe sono di proprietà altrui, mentre la deliberazione della Giunta regionale (d.g.r.) n. 13-3197 del 26 aprile 2016, applicabile all'annualità 2016 e implicitamente richiamata dall'art. 10 del bando, stabilisce che *«le aziende che praticano la "guardiania" potranno effettuare il pascolamento anche mediante animali di proprietà altrui, nel limite massimo del 30% degli animali complessivamente detenuti in alpeggio, su tutte le superfici adibite a pascolo»*.

1.2. Con l'unico motivo di gravame, la ricorrente sostiene che il rapporto "70% capi in proprietà - 30% capi in guardiania" sia fissato, dalle d.g.r. applicabili alla misura di sostegno, per stabilire la densità minima di animali al pascolo e, dunque, sia rilevante solo nei casi in cui tale densità minima non venga raggiunta con animali di proprietà. Poiché la ricorrente soddisfa la densità minima con bovini propri, sarebbe ininfluente il numero di capi altrui condotti in alpe.

2. Resiste la Regione Piemonte, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e deducendo, nel merito, l'infondatezza della doglianza avversaria.

3. In via pregiudiziale, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

3.1. Per pacifico insegnamento giurisprudenziale, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione di contributi e sovvenzioni pubbliche poggia sul generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, con la conseguenza che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario solo quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla pubblica amministrazione è demandato esclusivamente il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa *l'an*, il *quid*, il *quomodo* dell'erogazione (Cons. Stato, Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6; cfr., altresì, Cass. Civ., Sez. Un., 22 giugno 2017, n. 1563; Id., 7 luglio 2017, n. 16831; Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2019, n. 3832; Id., 29 luglio 2019, n. 5357; Id., 21 ottobre 2019, n. 7136).

3.2. Ebbene, i contributi previsti dai programmi di sviluppo rurale a valere sui fondi europei destinati all'agricoltura non sono riconosciuti direttamente dalla legge, giacché l'individuazione delle attività suscettibili di sostegno e le condizioni di accesso alle misure sono rimesse all'attività programmatica regionale. Ne consegue che la posizione della ricorrente rispetto alla mancata ammissione al contributo ha natura d'interesse legittimo e deve essere conosciuta dal giudice amministrativo.

4. Nel merito, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono fondati, poiché il rispetto del rapporto tra bovini di proprietà e bovini in guardiania rileva unicamente in relazione al "carico minimo di bestiame" (o alla "densità minima di pascolamento") e non costituisce un limite generale per l'accesso alle misure di sostegno.

4.1. Il Regolamento UE 1307/2013 stabilisce, all'art. 9, che *«non sono concessi pagamenti diretti a persone fisiche o giuridiche ... le cui superfici agricole sono principalmente superfici mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione e che non svolgono su tali superfici l'attività minima definita dagli Stati membri a norma dell'art. 4, paragrafo 2, lettera b)»*. L'art. 4, par. 2, lett. b), del medesimo Regolamento rimette agli Stati membri la definizione delle *«attività minime da svolgere sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato che le rende idonee al pascolo o alla coltivazione»*.

4.2. Il Ministero delle Politiche agricole (con decreti del 18 dicembre 2014 e del 26 febbraio 2015) ha poi demandato alle regioni l'individuazione dei parametri delle attività agricole minime di cui all'art. 4 del Regolamento europeo e, con specifico riferimento all'attività di pascolamento, la specificazione del *«carico minimo di bestiame espresso in unità di*



*bovino adulto (UBA) per ettaro di pascolo permanente e per anno»* (cfr. art. 3 d.m. del 26 febbraio 2015).

4.3. A tali decreti è stata data attuazione con la d.g.r. n. 23-1189 del 16 marzo 2015 e con la d.g.r. n. 22-1510 del 3 giugno 2015.

La d.g.r. n. 23-1189 del 16 marzo 2015 si occupa specificamente della "guardiania", ossia dell'effettuazione del pascolamento, oltre con i propri capi, anche con animali di proprietà altrui. La determinazione riconosce la guardiania in alpe come consuetudine locale piemontese e stabilisce che essa deve poter concorrere al calcolo del carico minimo di bestiame necessario per accedere ai fondi europei, limitatamente ai pascoli che si trovano al di sopra del limite altimetrico di 600 m s.l.m. Tuttavia, onde evitare che essa sia utilizzata a fini speculativi (ossia per accaparrare animali altrui al solo fine di raggiungere il carico minimo), la d.g.r. fissa un «*limite relativo al numero massimo ammissibile di animali di proprietà altrui considerabili ai fini della dimostrazione del pascolamento e del relativo calcolo delle densità minima degli animali individuati al pascolo. Tale limite è individuato nel 30% dei capi detenuti in alpeggio ed espressi in UBA (Unità di Bestiame Adulto)*».

La d.g.r. n. 22-1510 del 3 giugno 2015 fissa, per l'annualità 2015, il carico minimo di bestiame espresso in unità di bovino adulto (UBA) per ettaro di pascolo permanente, determinandolo, per i pascoli posti ad altitudine superiore ai 600 m s.l.m., in 0,07 UBA/ettaro.

4.4. Dal combinato disposto delle d.g.r. discende che per accedere ai contributi europei per le attività agricole di pascolamento in alpe (precisamente, al di sopra dei 600 m s.l.m.), è necessario soddisfare il carico minimo (o densità minima) di 0,07 UBA/ettaro all'anno. Per raggiungere tale densità, gli agricoltori possono avvalersi anche di animali condotti in guardiania, purché essi non superino il 30% dei capi in proprietà. Ne consegue che gli agricoltori possono, in generale, condurre in guardiania anche un numero di animali superiore al 30% dei capi di proprietà, purché soddisfino il carico minimo di 0,07 UBA/ettaro mediante animali di proprietà per almeno il 70%.

4.5. Per l'annualità 2016 è stata poi emanata la d.g.r. n. 13-3197 del 26 aprile 2016 che, per quanto d'interesse, conferma sia il carico minimo di 0,07 UBA/ettaro per i pascoli sopra i 600 m s.l.m. sia la rilevanza, ai fini del calcolo, della guardiania. Segnatamente, nella determina si dà atto che era stata avanzata la proposta di consentire ad alcune aziende agricole (stanziali) di oltrepassare il rapporto del 30% fissato nella d.g.r. n. 23-1189 del 16 marzo 2015. Tuttavia, si evidenzia che «*le difficoltà ad individuare con certezza tale tipologia aziendale suggerisce di non variare le disposizioni previste dalla DGR n. 23-1189 del 16 marzo 2015 confermandone la validità anche per le annate successive*». La determina, inoltre, estende la possibilità di computare gli animali in guardiania, nei limiti del suddetto rapporto, nei carichi minimi prescritti anche per i fondi ad altitudine inferiore ai 600 m s.l.m. La determina conclude affermando: «*per quanto detto le aziende che praticano la "guardiania" potranno effettuare il pascolamento anche mediante animali di proprietà altrui, nel limite massimo del 30% degli animali complessivamente detenuti in alpeggio, su tutte le superfici adibite a pascolo*».

4.6. Senonché, ad avviso della Regione, con quest'ultimo passaggio la d.g.r. n. 13-3197 del 26 aprile 2016 avrebbe inteso limitare l'utilizzo della guardiania non solo ai fini del computo della densità minima di pascolamento, bensì, più in generale, ai fini dell'accesso ai contributi, sicché non potrebbero ricevere alcuna erogazione le imprese che – pur soddisfacendo la densità minima con animali di proprietà per almeno il 70% – conducano in guardiania un numero di animali superiore al 30% di quelli in proprietà.

Nella prospettazione della Regione, tale limite sarebbe prescritto anche per la misura n. 13 del P.S.R., laddove, all'art. 10, il bando stabilisce che «*il richiedente, sulle superfici indicate in domanda utilizzate a pascolo, deve condurre animali di proprietà, ferma restando la possibilità, nei limiti stabiliti da disposizioni nazionali e regionali, di condurre anche animali intestati a terzi*».

4.7. La tesi dell'amministrazione non è convincente.

4.8. Il passaggio della d.g.r. n. 13-3197 del 26 aprile 2016 non può essere letto isolatamente, dovendo essere inserito nel contesto delle decisioni assunte, che riguardano unicamente il calcolo della densità minima di animali al pascolo. Non può perciò ritenersi che la d.g.r. abbia voluto limitare in generale il ricorso alla guardiania, essendo tale fine estraneo alle finalità della determinazione. Al contrario, la d.g.r. n. 13-3197 del 26 aprile 2016 riafferma, anche per l'anno 2016, la possibilità di sfruttare la guardiania per raggiungere la densità minima di pascolamento, così confermando la d.g.r. n. 23-1189 del 16 marzo 2015. Del resto, la preconditione per accedere ai contributi europei è "l'attività agricola minima" (artt. 4 e 9 Regolamento UE 1307/2013), ossia un grado di sfruttamento minimo dei fondi. Il rapporto "70% capi in proprietà - 30% capi in guardiania" è stato fissato unicamente per assicurare che tale sfruttamento minimo, nell'ambito dell'attività di pascolamento, sia raggiunto prevalentemente con capi di proprietà. Ne consegue che, una volta soddisfatto il carico minimo avvalendosi di animali propri per almeno il 70%, è irrilevante che i maggiori carichi derivino dal pascolamento di animali altrui.

4.9. Né può ritenersi che il limite generale allo sfruttamento della guardiania sia stato introdotto dall'art. 10 del bando. Tale disposizione effettua una mera *relatio* alle «*disposizioni nazionali e regionali*» e deve perciò essere interpretato alla luce della portata precettiva di queste ultime, che – come osservato – fissano un limite alla guardiania solamente per stabilire il rispetto della densità minima degli animali al pascolo.

4.10. Ebbene, poiché nell'anno 2016 la ricorrente ha raggiunto la soglia di 0,1 UBA/ettaro (superiore alla soglia minima

di 0,07 UBA/ettaro) con bovini di sua proprietà, la percentuale di capi in guardiania (ancorché superiore al 30% di tutti gli animali di proprietà) non incide sul carico minimo ed è quindi irrilevante ai fini dell'accesso alla misura di sostegno.

4.11. Sono pertanto illegittimi sia il provvedimento di mancata ammissione della ricorrente alla percezione dell'indennità compensativa sia, per derivazione, il provvedimento di decadenza dall'acconto.

5. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

*(Omissis)*

