

Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici e nozione di «zona montana»

Cons. Stato, Sez. III 20 giugno 2022, n. 5019 - Maruotti, pres.; Tomaiuoli, est. - Regione Molise (Avv. gen. Stato) c. Di Memmo ed a. (avv.ti Coromano e Pistilli) ed a.

Agricoltura e foreste - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici - Zone qualificate montane - Nozione di «zona montana».

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.- Gli odierni appellati adivano il Tar Molise, deducendo di essere agricoltori attivi ai sensi del decreto Ministeriale n. 6513 del 18 novembre 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.

Su tale presupposto, essi impugnavano:

- a) il bando del 2 aprile 2020, avente ad oggetto «Reg. UE n. 1305/2013 P.S.R. 2014-2020 della Regione Molise. Misura 13 “Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici” - sottomisura 13.1 “Pagamenti compensativi per le aree montane”. Apertura dei termini di presentazione delle domande di sostegno/pagamento per l’anno 2020»;
- b) il presupposto Piano di sviluppo rurale della Regione Molise, approvato con deliberazione di Giunta 412 del 3 agosto 2015 (e successive modificazioni); entrambi nelle parti in cui non ricomprendevano nei Comuni ammessi ai benefici quelli di Bonefro, Colletorto, San Giuliano di Puglia e Montorio dei Frentani;
- c) gli «impliciti provvedimenti di esclusione insiti nelle domande di accesso alla sottomisura 13.1 per pagamenti compensativi per le aree montane». Chiedevano, altresì, la condanna dell’Amministrazione resistente al risarcimento dei danni subiti.

Lamentavano i ricorrenti che gli atti impugnati erroneamente avessero limitato l’attribuzione dell’indennità compensativa soltanto in favore degli agricoltori localizzati in Comuni classificati come interamente montani, così ponendosi in contrasto con la normativa europea di settore, in dichiarata attuazione della quale il bando stesso era stato adottato. Tale normativa, infatti, facendo riferimento alla nozione di «zona montana», sarebbe 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.

Si costituivano la Regione Molise, resistendo al ricorso e concludendo per la sua inammissibilità e infondatezza; nonché, *ad opponendum*, la Confederazione italiana agricoltori Molise (d’ora in avanti, CIA Molise), anch’essa concludendo per la reiezione del ricorso avverso.

Con la sentenza in epigrafe indicata, il Tar Molise, dopo avere dichiarato irricevibile per tardività l’intervento della CIA Molise e rigettate le altre eccezioni di inammissibilità, ha annullato gli atti impugnati, nella parte in cui, invece di fare riferimento alle zone montane, hanno ancorato la concessione dei benefici all’inclusione delle aziende agricole in Comuni classificati come interamente montani, ha rigettato la domanda risarcitoria e ha condannato l’Amministrazione alla refusione delle spese di lite in favore dei ricorrenti.

2.- Avverso la citata sentenza ha proposto appello la Regione Molise, premettendo che:

- 1) l’art. 31 del regolamento UE n. 1305 del 17 dicembre 2013 prevede la possibilità del pagamento di un’indennità in favore degli agricoltori delle zone montane o di altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici per compensare, in tutto o in parte, i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli cui è soggetta alla produzione agricola nella zona interessata;
- 2) tali indennità, ai sensi dell’art. 31, paragrafo 2, del regolamento 1305/2013, sono concesse agli agricoltori che si impegnano a proseguire l’attività agricola nelle zone designate ai sensi dell’art. 32 e che sono agricoltori in attività ai sensi dell’art. 9 del regolamento (UE) n. 1307/2013;
- 3) l’art. 32 del regolamento 1305/2013 stabilisce che gli Stati membri, in base al disposto dei paragrafi 2, 3 e 4, designano le zone ammissibili alle indennità di cui all’articolo 31, classificandole come segue: a) zone montane, b) zone soggette a vincoli naturali significative, diverse dalle zone montane, nonché c) altre zone soggette a vincoli specifici;
- 4) ai sensi del paragrafo 5 dell’art. 32, inoltre, gli Stati membri allegano ai programmi di sviluppo rurale la delimitazione esistente o modificata delle zone montane, delle zone soggette a vincoli specifici e la nuova delimitazione delle zone montane soggette a vincoli naturali significativi;
- 5) quest’ultima delimitazione è stata introdotta a livello nazionale, con il decreto Ministeriale n. 6277 del Ministero delle



politiche agricole e forestali, dopo l'approvazione del Piano di sviluppo rurale (d'ora in avanti, PSR) per la Regione Molise, presentato alla Commissione europea il 22 luglio 2015 e da essa valutato al fine di beneficiare di un sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);

6) con il PSR 2014-2020, in mancanza della delimitazione di cui al punto che precede, la Regione Molise ha deciso di escludere l'attuazione della misura 13.2 relativa al finanziamento delle zone soggette a vincoli naturali significativi e di attivare la somma misura 13.1 riferita alle zone montane, per come individuate, ai sensi dell'art. 4 del bando, nei Comuni riportati nelle tabelle allegate al bando medesimo.

Ciò premesso, la Regione appellante, con il primo motivo di gravame, lamenta l'erroneità della sentenza di primo grado per violazione degli artt. 263, 267 e 288, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE): poiché «l'ambito territoriale di applicazione della presente misura, contenuto nell'art. 4 del bando, era stato approvato da parte della Commissione come parte integrante del PSR 2014-2020 Molise», la decisione del primo giudice violerebbe le norme del Trattato che attribuiscono alla Corte di giustizia la competenza esclusiva a decidere sulla validità degli atti della Commissione.

Con il secondo motivo di appello, la Regione Molise lamenta l'erroneità della sentenza impugnata, poiché i ricorrenti in primo grado non avrebbero fornito la prova del carattere montano dei Comuni esclusi. Anzi, che i Comuni in questione non rientrino in zone montane si evincerebbe «dalla direttiva 75/273/CEE e successive modifiche richiamata dal PSR come approvato dalla Commissione e quindi dal bando 2019, ma anche dall'allegato dell'elenco dei Comuni accluso al DM del Mipaaf, n. 6277 del 08.06.2020».

3.- Si sono costituiti gli appellati, ricorrenti in primo grado, aderendo alle argomentazioni svolte dal primo giudice ed instando per la reiezione dell'appello, nonché la CIA Molise, spiegando intervento ai sensi dell'art. 97 cod. proc. amm., ed instando per l'accoglimento del gravame.

4.- Deve premettersi che questa sezione, con la sentenza 10 gennaio 2020, n. 248 - in relazione ad una vicenda identica ma relativa a bando per annualità differenti da quella per cui è causa - ha condiviso il rilievo di fondo del primo giudice, secondo cui «la nozione di "zona montana" proposta dai ricorrenti appare [...] 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».

Va ribadito, in questa sede, che la nozione di zona montana, imposta dal diritto dell'Unione del quale il bando fa applicazione, è quella di zona caratterizzata «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» (art. 32, paragrafo 2, del regolamento UE 1305/2013, e art. 3, paragrafo 3, della direttiva 75/268/CE); e che, conseguentemente, non rileva l'insistenza dell'azienda nella lista dei Comuni interamente montani, ben potendo una zona montana, in concreto, darsi in Comuni solo parzialmente montani.

4.1.- Ciò premesso e ribadito, il primo motivo di appello è infondato.

La cartografia allegata al PSR approvato dalla Commissione non può ritenersi un atto soggettivamente riconducibile alla stessa, sicché non è dubitabile che un bando o una decisione dell'Amministrazione, che su di essa si basi, possa e debba essere sindacato dai competenti giudici dei paesi membri.

Né è pensabile, peraltro, che l'approvazione della Commissione investa la verifica sostanziale di tutti gli innumerevoli presupposti di fatto degli atti ad essa sottoposti per il controllo della regolarità della procedura e della sua copertura finanziaria.

Diversamente opinando, sarebbero violati non solo il principio di effettività della tutela giurisdizionale ma anche gli stessi principi di primazia ed effettività del diritto dell'Unione.

4.2.- Anche il secondo motivo di gravame è infondato.

La sentenza di primo grado, dopo avere riscontrato che la decisione di non ammettere a finanziamento gli appellati si basa solo sulla non inclusione delle loro aziende nella lista dei Comuni montani e dopo avere ritenuto tale decisione illegittima per le ragioni già illustrate, correttamente ha demandato all'Amministrazione di procedere, in concreto, alla verifica della loro insistenza in zone montane, secondo la illustrata definizione fornita dal diritto dell'Unione.

Che le aziende dei ricorrenti rientrino o non rientrino nelle zone montane, dunque, non è oggetto del giudizio, ma della successiva attività istruttoria rimessa all'Amministrazione in esecuzione della sentenza impugnata.



- 5.- Conclusivamente, l'appello deve essere respinto e la sentenza di primo grado, pertanto, deve essere confermata.
- 6.- Le spese del secondo grado di lite seguono la soccombenza dell'Amministrazione e dell'interveniente e si liquidano come da dispositivo

(Omissis)

