

Affidamento di terreni forestali sui quali eseguire interventi di miglioramento fondiario

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. II 30 giugno 2025, n. 329 - Panzironi, pres.; Perilli, est. - Fratoni (avv. Castellani) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Affidamento di terreni forestali sui quali eseguire interventi di miglioramento fondiario - Domanda di sostegno AGEA - Diniego per carenza del requisito oggettivo di ammissibilità - Clausola di elusione che stabilisce che i benefici non sono concessi alle persone giuridiche o fisiche per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi della legislazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'azienda agricola Mimosa di Fratoni Lidia e la società cooperativa Amiterno 2001 a r.l. hanno presentato distinte manifestazioni di interesse all'avviso pubblico per l'affidamento di terreni forestali sui quali eseguire interventi di miglioramento fondiario, adottato dall'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC) di Camarda con deliberazione n. 3 del 16 marzo 2017.

Con deliberazione n. 4 del 21 marzo 2017 l'ASBUC di Camarda ha aggiudicato in concessione i terreni boschivi all'azienda agricola Mimosa di Fratoni Lidia, per una superficie pari a 44,60 ettari, e alla società cooperativa Amiterno 2001 a r.l., per la superficie attigua di 32,28 ettari. In data 10 settembre 2017 l'ASBUC di Camarda e la signora Lidia Fratoni, nella qualità di titolare dell'azienda agricola Mimosa, hanno sottoscritto il contratto di concessione dei predetti terreni boschivi, catastalmente contraddistinti al foglio 45, particelle 1 e 2, e al foglio 55, particelle 25, 222 e 308, successivamente inseriti nel fascicolo aziendale dell'azienda agricola Mimosa.

In data 14 settembre 2017 la signora Lidia Fratoni, nella qualità di titolare dell'azienda agricola Mimosa, ha presentato, nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Abruzzo, la domanda di sostegno AGEA n. 54250404115 per gli investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (Misura 8), destinati ad accrescere la resilienza e il pregio ambientale degli ecosistemi forestali (Sottomisura 8.5) nella forma di investimenti diretti (Intervento 8.5.1), di cui all'avviso pubblico approvato dalla Regione Abruzzo con determinazione dirigenziale n. DPD021/285 del 23 dicembre 2016, modificato e integrato con determinazioni dirigenziali n. DPD021/82 del 3 aprile 2017 e n. DPD021/86 dell'11 maggio 2017.

Di seguito, la sintesi diacronica delle principali vicende procedurali:

- in data 20 novembre 2017 è stato comunicato alla richiedente l'avviso di non ricevibilità della domanda;
- in data 25 settembre 2019, a seguito delle osservazioni procedurali prodotte dalla richiedente, la domanda è stata ritenuta ricevibile e avviata alla valutazione di ammissibilità;
- in data 12 luglio 2019 è stato effettuato un sopralluogo per la verifica dello stato dei luoghi e della fattibilità del progetto, all'esito del quale è emersa l'unicità dell'intervento da finanziare "sebbene suddiviso fra due domande";
- in data 7 novembre 2019 è stato comunicato alla richiedente l'avviso di non ammissibilità della domanda, per carenza della condizione soggettiva di ammissibilità di cui al paragrafo 1.4.2, punto 4, dell'avviso pubblico e della condizione oggettiva di ammissibilità di cui al paragrafo 1.5.2, punto 3, dell'avviso pubblico;
- in data 11 novembre 2019 la richiedente ha prodotto osservazioni procedurali;
- in data 9 marzo 2020 l'Avvocatura Regionale ha reso un parere su richiesta del Dipartimento Agricoltura;
- con determinazione dirigenziale n. DPD021/16 del 18 giugno 2020 la domanda è stata ritenuta non ammissibile per carenza della condizione oggettiva di ammissibilità di cui al paragrafo 1.5.2, punto 3, dell'avviso pubblico;
- con determinazione dirigenziale n. DPD021/21 del 18 giugno 2020 sono stati approvati gli elenchi provvisori delle domande ammissibili e finanziabili e delle domande non ammissibili.

1.1. Con ricorso notificato il 21 settembre 2020 e depositato il 21 ottobre 2020, la signora Lidia Fratoni, nella qualità di titolare dell'azienda agricola Mimosa, ha domandato l'annullamento, previa adozione di misure cautelari sospensive e propulsive, delle determinazioni dirigenziali n. DPD021/16 e n. DPD021/21 del 18 giugno 2020, con le quali la Regione Abruzzo ha, rispettivamente, ritenuto non ammissibile la domanda di sostegno dalla stessa presentata e approvato l'elenco delle domande non ammissibili.

In particolare, la ricorrente si duole dell'interpretazione estensiva che la Regione Abruzzo ha fornito del paragrafo 1.5.2, punto 3, dell'avviso pubblico, il quale - come sottolineato dall'Avvocatura Regionale nel parere reso su richiesta del Dipartimento Agricoltura - non autorizzerebbe alcuna valutazione discrezionale nell'accertamento della soglia massima di estensione delle superfici boschive dichiarate nella domanda di sostegno.



- 1.2. Si è costituita formalmente in giudizio la Regione Abruzzo.
- 1.3. Con ordinanza n. 219 del 19 novembre 2020 questo Tribunale ha respinto la domanda cautelare, per carenza dei presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.
- 1.4. In vista della trattazione del merito del ricorso, la ricorrente ha depositato una memoria difensiva.
- 1.5. All'udienza pubblica del 12 giugno 2025 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.
2. Il ricorso è infondato.
- 2.1. Ai fini dell'accesso al finanziamento da parte dei beneficiari titolari di superfici boscate superiori a 50 ettari, l'articolo 1.5.2, punto 3, dell'avviso pubblico subordina la realizzazione degli investimenti all'approvazione o, quantomeno, al formale invio per la relativa istruttoria, del Piano di Gestione Forestale, di cui agli articoli 12 e seguenti della legge regionale 4 gennaio 2014, n. 3.
- 2.2. Nel corso dell'istruttoria procedimentale è stato accertato che l'intervento oggetto della domanda di sostegno presentata dalla ricorrente interessa una superficie boscata, di cui la stessa è concessionaria, di estensione superiore a 50 ettari, per la quale il soggetto concedente non ha mai presentato al Servizio Regionale competente il Piano di Gestione Forestale.
- L'avviso pubblico, come sottolineato dall'Avvocatura Regionale nel parere reso in data 9 marzo 2020, non contempla alcuna discrezionalità in punto di verifica dell'estensione delle superfici boscate.
- Nondimeno, come evidenziato nella relazione istruttoria del Dipartimento Agricoltura presso la Giunta Regionale, le superfici boscate di cui la parte ricorrente ha dichiarato la disponibilità (inferiori ai 50 ettari) costituiscono solamente una porzione di una superficie unitaria più estesa, superiore ai 50 ettari, la cui parte residua ed attigua (anch'essa inferiore ai 50 ettari) è stata concessa in gestione alla società cooperativa Amiterno 2001 a r.l., di cui la signor Lidia Fratonì ha la rappresentanza legale. Su entrambe le superfici, concesse in gestione a soggetti diversi, è altresì prevista l'attuazione di un unico intervento di gestione selvicolturale e di valorizzazione turistico-ricreativa, mediante il ripristino di un sentiero comune.
- 2.3. In virtù della riscontrata unitarietà dei progetti presentati dalla parte ricorrente e dalla cooperativa Amiterno 2001 a r.l., il Servizio Foreste e Parchi della Regione Abruzzo ha ritenuto carente il requisito oggettivo di ammissibilità di cui al punto 1.5.2 dell'avviso pubblico, in applicazione della clausola di elusione prevista dall'articolo 60 del Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e sue modificazioni, la quale trova diretta applicazione nell'esercizio dell'attività di controllo delle operazioni di finanziamento, senza bisogno di essere espressamente recepita negli avvisi pubblici che disciplinano le domande di sostegno AGEA.
- 2.4. La predetta clausola di elusione si applica pacificamente anche al finanziamento dei Programmi di Sviluppo Rurale, per i quali è prevista la gestione concorrente dell'Unione Europea e degli Stati membri: in virtù di tale clausola, i benefici non sono concessi alle persone giuridiche o fisiche "per le quali sia accertato che hanno creato artificialmente le condizioni richieste per l'ottenimento di tali benefici in contrasto con gli obiettivi di detta legislazione".
- 2.5. La giurisprudenza euro unitaria ha interpretato il significato della clausola di elusione in funzione della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea e della parità di trattamento dei beneficiari dei contributi, affermando che le "condizioni create artificialmente" richiedono la contestuale sussistenza di un elemento oggettivo, quale il mancato raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla normativa nonostante il rispetto formale delle condizioni ivi previste per l'accesso al beneficio, e di un elemento soggettivo, quale l'intenzione di ottenere il predetto beneficio mediante la creazione artificiosa delle condizioni richieste per il suo ottenimento (Corte di Giustizia, seconda sezione, sentenza 7 aprile 2022, causa C-176/20 SC *Avio Lucos s.r.l.*; sesta sezione, sentenza 12 settembre 2013, causa C-434/12 *Slancheva sila EOOD*).
- 2.6. Al fine di assicurare che i sostegni per gli investimenti siano effettivamente attribuiti secondo i criteri fissati negli avvisi pubblici, la Commissione Europea ha fornito agli Stati membri alcune indicazioni utili per l'individuazione delle pratiche elusive, che, comunque, devono essere accertate caso per caso e sulla scorta di tutti gli elementi disponibili, globalmente considerati.
- Con nota ARES(2022)8852884 del 20 dicembre 2022 la Commissione ha individuato una serie di situazioni che possono condurre alla creazione di condizioni artificiali (i c.d. indicatori di rischio o *red flags*), le ha suddivise in categorie e ha richiesto, per l'accertamento dell'elusività della domanda, la sussistenza di almeno un indicatore per ciascuna categoria. Le categorie alle quali sono stati ricondotti gli indicatori di rischio della creazione di circostanze artificiali sono le seguenti:
- a) indicatori esterni o fisici, costituiti da una pluralità di beneficiari giuridicamente indipendenti, ubicati allo stesso indirizzo o con le stesse strutture, da una pluralità di imprese che condividono materie prime e forniture con costi a carico di una sola di esse, uffici, impianti di produzione, strutture di stoccaggio o terreni coltivati identici ovvero contigui;
 - b) indicatori strutturali o giuridici, tra i quali assume rilievo, per quanto di interesse, la coincidenza, nella medesima persona fisica, della titolarità di un'impresa individuale e della legale rappresentanza o dell'amministrazione, anche di fatto, di altra impresa collettiva beneficiaria;
 - c) indicatori contabili o aziendali, costituiti dall'identità o dall'alta complementarietà degli scopi commerciali delle

aziende, dall'unicità dell'azienda scissa in due unità distinte che proseguono congiuntamente la medesima attività, dal frazionamento delle superfici e dall'assegnazione delle stesse a imprese controllate, anche di fatto, dal titolare dell'azienda principale.

2.7. Nel caso di specie, sussistono una pluralità di indicatori sintomatici dell'elusività della domanda presentata dalla ricorrente, quali:

a) la circostanza che l'ASBUC, pur non avendo presentato il Piano di Gestione Forestale per le aree boschive di sua proprietà, ha indetto l'avviso di concessione di dette aree al fine di consentire ai privati concessionari di assicurarsi, mediante il frazionamento delle stesse, la titolarità dei terreni per concorrere all'ottenimento della misura di investimento;

b) la contiguità delle aree boschive frazionate, concesse in gestione alla ricorrente e alla società cooperativa Amiterno 2001 a r.l., e la loro riconducibilità al medesimo regime di proprietà collettiva e alla medesima area geografica ed economica;

c) l'unitarietà dei progetti per gli investimenti che interessano le predette aree boschive, i quali sono caratterizzati dalle medesime operazioni selvicolturali e di valorizzazione turistico ricreativa e dalla comunanza del sentiero di accesso, da realizzare sulla superficie concessa in gestione alla società cooperativa Amiterno a r.l.;

d) la riconducibilità della proprietà dell'azienda agricola Mimosa e dell'amministrazione e legale rappresentanza della società cooperativa Amiterno 2001 a r.l. ad un'unica persona fisica, la signora Lidia Fratoni.

2.8. Da tali indicatori si ricava che, in assenza del Piano di Gestione Forestale, i progetti da realizzare sull'area boschiva appartenente all'ASBUC, siccome di estensione superiore ai 50 ettari, non avrebbero potuto essere ammessi al beneficio, se non con la creazione artificiosa del frazionamento delle concessioni delle aree contigue a soggetti formalmente distinti e, tuttavia, unificati sia dalla sostanziale riconducibilità dell'azienda alla medesima persona fisica che dalla realizzazione di quote parte del medesimo progetto di sviluppo forestale.

2.9. La Regione Abruzzo ha, dunque, correttamente applicato la clausola di elusione di cui all'articolo 60 del Regolamento (UE) n. 1306/2013 e, per l'effetto, ha ritenuto non ammissibile la domanda di sostegno AGEA presentata dalla ricorrente, poiché sostanzialmente rivolta alla realizzazione di un progetto unitario su un'area di estensione superiore a 50 ettari, artificialmente frazionato per ottenere l'ammissione al beneficio eludendo l'obbligo del concedente di presentare il Piano di Gestione Forestale per la realizzazione degli investimenti sulle aree oggetto di concessione.

2.10. Ai sensi dell'articolo 4.2.1, lettera b), dell'avviso pubblico, la valutazione di ammissibilità consiste nell'accertamento della sussistenza e della conformità dei requisiti e delle condizioni di accesso al beneficio previste nel bando, sicché esse devono essere valutate con riferimento al momento della presentazione delle domande.

Il rispetto del principio di parità di trattamento dei beneficiari del sostegno non consente, pertanto, di prendere in considerazione, ai fini dell'ammissibilità della domanda, circostanze sopravvenute non solo alla sua presentazione, ma - come pretenderebbe la ricorrente - addirittura successive all'adozione del provvedimento di non ammissibilità della domanda di finanziamento.

2.11. Per tale ragione, non è idonea ad incidere sulla validità del provvedimento impugnato la circostanza, dedotta dalla parte ricorrente nella memoria difensiva depositata in data 12 maggio 2025, che la cooperativa agricola Amiterno 2001 s.r.l. è stata cancellata dal registro delle società in data 2 gennaio 2023.

3. In definitiva, il ricorso deve essere respinto.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza della parte ricorrente e sono liquidate, in favore della Regione Abruzzo, nella misura indicata nel dispositivo.

4.1. In ragione della sua mancata costituzione in giudizio, non sono dovute le spese alla società controinteressata.

(Omissis)