

Sui poteri di AGEA di sindacare l'attività di un'altra amministrazione

Cons. Stato, Sez. VI 10 marzo 2026, n. 1910 - Simonetti, pres.; Pascuzzi, est. - AGEA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Avv. gen. Stato) c. (*Omissis*) (avv. Mignacca).

Agricoltura e foreste - Contributi erogati in riferimento alla domanda unica di pagamento e alle domande per le misure 10 e 13 del Programma di Sviluppo Rurale.

(*Omissis*)

FATTO

1. AGEA propone appello avverso la sentenza Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Seconda, n. 546/2024 con la quale è stato accolto l'originario ricorso dalla Azienda Agricola -OMISSIS- volto ad ottenere l'annullamento:

- del provvedimento del dirigente dell'Ufficio del Contenzioso Comunitario dell'Organismo Pagatore prot. n. -OMISSIS- di data 6 settembre 2022, con il quale è stata dichiarata la decadenza dei contributi erogati in riferimento alla domanda unica di pagamento per l'anno 2021 (n. 10265775188) e alle domande per le misure 10 e 13 del Programma di Sviluppo Rurale per l'anno 2021 (n. 14211172722), ed è stata intimata alla società e ai soci in solido la restituzione della somma di € 174.074,35 maggiorata degli interessi legali;

- del provvedimento di iscrizione del debito all'interno del Registro nazionale dei debiti.

2. Le premesse in fatto possono essere così sintetizzate:

- -OMISSIS- è un'azienda agricola;

- nel 2021 ha presentato: (i) istanza per ottenere aiuti PAC e (ii) due domande nell'ambito del programma di sviluppo rurale;

- quali superfici necessarie per l'ammissione agli aiuti PAC la ricorrente ha indicato 519,33 ettari destinati a prati permanenti;

- le superfici si trovano in Abruzzo, nel Comune di Lucoli;

- la detenzione delle superfici aveva come presupposto un contratto di associazione temporanea di imprese, stipulato in data 7 marzo 2021, nel quale era indicata come capogruppo e mandataria l'azienda agricola -OMISSIS- dei -OMISSIS-;

- il Comune di Lucoli ha aggiudicato all'associazione temporanea i pascoli demaniali;

- in seguito all'aggiudicazione, tra il Comune e l'associazione temporanea sono stati stipulati i contratti di concessione;

- la ricorrente ha utilizzato i pascoli di propria competenza, con animali direttamente detenuti o reperiti presso altre aziende agricole, e ha raggiunto gli obiettivi previsti per il pagamento degli aiuti PAC;

- al termine della stagione pascoliva, la ricorrente ha ricevuto alcuni anticipi sulle domande presentate;

- prima della scadenza dei contratti di concessione dei pascoli demaniali, il Prefetto dell'Aquila, con nota prot. n. 13373 di data 10 marzo 2022, ha emesso un'informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 nei confronti della mandataria dell'associazione temporanea;

- preso atto del provvedimento interdittivo, il Comune di Lucoli ha dichiarato la risoluzione di diritto, ai sensi dell'art. 94, comma 2, del d.lgs. 159/2011, dei contratti di concessione sottoscritti dalla mandataria dell'associazione temporanea;

- in applicazione dell'art. 48, comma 17, del d.lgs. 50/2016, l'associazione temporanea ha modificato il contratto di associazione in data 12 maggio 2022, escludendo dal raggruppamento l'azienda agricola raggiunta dall'interdizione, e nominando una nuova mandataria;

- il Comune di Lucoli, preso atto delle modifiche nella composizione del raggruppamento, nonché del fatto che la nuova mandataria aveva provveduto ad accollarsi il debito residuo dei canoni di concessione mediante polizza fideiussoria, ha revocato la risoluzione dei contratti;

- discostandosi dalla decisione del Comune, l'AGEA, ha ritenuto che per effetto dell'interdittiva antimafia fosse irrevocabilmente venuto meno il titolo di conduzione delle superfici, obbligatoriamente richiesto per l'inserimento delle superfici nel fascicolo aziendale e per l'ottenimento degli aiuti PAC. Pertanto, è stata dichiarata nei confronti della ricorrente la decadenza dei contributi erogati in riferimento alla domanda unica di pagamento per l'anno 2021 e alle domande per le misure 10 e 13 del Programma di Sviluppo Rurale per l'anno 2021, ed è stata intimata la restituzione della somma di € 174.074,35 maggiorata degli interessi legali;

- avverso i citati provvedimenti la Azienda Agricola -OMISSIS- ha proposto ricorso al Tar.

3. A sostegno dell'impugnativa avverso il provvedimento di AGEA, l'Azienda Agricola -OMISSIS- formulava censure che possono essere sintetizzate come segue:

- (i) mancata comunicazione di avvio del procedimento;

- (ii) fraintendimento e violazione dell'affidamento, in quanto le conseguenze economiche della risoluzione dei contratti

sono state fatte ricadere su un soggetto diverso da quello che ha ricevuto l'interdittiva antimafia, ad opera di un'autorità come l'AGEA non competente sulle misure antimafia e priva della qualifica di controparte nei contratti di concessione;

(iii) mancata applicazione dell'art. 48 del d.lgs. 50/2016, espressamente richiamato nell'avviso di gara e nei contratti di concessione;

(iv) erronea applicazione dell'art. 95 del d.lgs. 159/2011, che, interpretato nel contesto normativo, non impedirebbe di sostituire, oltre alle mandanti, anche le mandatarie divenute bersaglio dei tentativi di infiltrazione mafiosa;

(v) violazione dell'art. 4 del Reg. CE 11 marzo 2014 n. 640/2014, che consente al beneficiario di conservare gli aiuti PAC quando i criteri di ammissibilità siano venuti meno per cause di forza maggiore o circostanze eccezionali, situazione che si sarebbe realizzata nel caso in esame in conseguenza dell'interdittiva antimafia emessa nei confronti della mandataria;

(vi) disparità di trattamento rispetto alla mandante di un diverso raggruppamento, la quale, pur trovandosi nella medesima condizione della ricorrente, ha ricevuto i pagamenti per la stagione pascoliva 2021-2022 sulla base della determinazione del Comune di Lucoli n. 97 di data 14 maggio 2022;

(vii) violazione dell'art. 28 del Reg. UE 6 agosto 2014 n. 908/2014, che prevede il recupero degli aiuti PAC mediante compensazione con i successivi aiuti PAC, senza estendere la riscossione ai soci delle società agricole.

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva AGEA, chiedendo la reiezione del ricorso.

5. Con la citata sentenza n. 546/2024 il Tar per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha accolto il ricorso.

5.1 Il Tar ha ritenuto che:

- non vi è automatismo tra emissione dell'informazione antimafia e revoca della concessione;

- una volta disposta la risoluzione del contratto, qualora venga presentata dalla controparte una richiesta di prosecuzione del rapporto risolto, come nel caso in esame, non vi sono ostacoli di natura privatistica a un negozio di accertamento che ristabilisca l'originaria decorrenza e scadenza degli obblighi contrattuali;

- qualora la controparte sia collettiva, come nel caso dei raggruppamenti di imprese, vale il principio della scindibilità delle singole responsabilità, che si collega al principio di proporzionalità. Se l'infiltrazione mafiosa riguarda una delle imprese associate, non si può presumere, in assenza di elementi circostanziati, che il problema si estenda a tutte. Deve quindi essere consentita l'estromissione dell'impresa infiltrata, con il subentro, ove necessario, di una nuova mandataria;

- correttamente l'art. 48 del previgente d.lgs. 50/2016 è stato richiamato nell'avviso di gara e nei contratti di concessione, e applicato nel caso concreto permettendo il subentro di una nuova mandataria;

- l'AGEA non dispone di un potere di disapplicazione, essendo al contrario vincolata ad assumere quali presupposti di fatto delle proprie decisioni i rapporti di concessione come definiti dal Comune e dalla controparte privata. Se il Comune ritiene superabile l'impedimento costituito dall'interdittiva antimafia, l'AGEA non può esercitare un sindacato incidentale di legittimità, e decidere su questa base di disapplicare le concessioni demaniali e i relativi contratti.

6. Avverso la sentenza del Tar per la Lombardia, Brescia, n. 546/2024 ha proposto appello AGEA.

7. Si è costituita in giudizio l'azienda agricola -OMISSIS- chiedendo il rigetto dell'appello.

8. Con ordinanza n. 3527/2024 la Sezione ha accolto l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tar di accoglimento del ricorso di primo grado, presentata in via incidentale dalla parte appellante, ai soli fini dell'art. 55, comma 10, c.p.a. (senza sospensione della efficacia della sentenza impugnata), fissando l'udienza pubblica del 3 aprile 2025 per la trattazione del merito della controversia.

9. Alla camera di consiglio del 3 aprile 2025 è stata disposta ordinanza istruttoria.

10. All'udienza del 6 novembre 2025 è stata reiterata l'ordinanza istruttoria visto che le richieste con la stessa avanzate ad AGEA erano rimaste inevase.

11. All'udienza del 5 febbraio 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo di appello è rubricato: «*Violazione e/o falsa applicazione degli artt. articoli 92, comma 4 e 94, comma 2 e comma 3, d.lgs. 159/2011*».

Parte appellante critica la sentenza impugnata nella parte in cui ha interpretato l'art. 94, comma 2, d.lgs. 159/2011 nel senso che la norma obbliga le Amministrazioni, una volta ricevuta l'informazione antimafia interdittiva, a revocare le concessioni e a recedere dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite senza alcun automatismo, sostenendo che:

- l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 23/2020, ha ritenuto "che la salvezza del "pagamento delle opere già eseguite e il rimborso del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite", di cui agli articoli 92, co. 3, e 94, co. 2, del d. Lgs. n.159/201 (così precisata la questione di diritto ad essa sottoposta) vada riferita solo al recesso dai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture ...";

- la clausola di salvaguardia delle utilità conseguite, di cui agli artt. articoli 92, comma 4 e 94, comma 2 costituisce norma di eccezione ai principi generali e, dunque, deve considerarsi di strettissima interpretazione, tale da escludere una sua estensione a contratti diversi da quelli di appalto di lavori e di fornitura di beni e servizi e sempre che la loro prosecuzione sia "ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico", così come disposto dell'art. 92, comma 3, d.lgs. 159



/2011;

- nel caso di specie, non si versa in ipotesi di contratto di appalto per lavori, servizio e forniture, bensì siamo di fronte a contratti di concessione demaniale per uso pascolo, ipotesi in cui il Comune interagisce con il privato in piena posizione di parità;

- in ogni caso, non può ravvisarsi alcun interesse pubblico del concedente alla preservazione degli effetti del contratto;

- da un lato, infatti, all'atto della sostituzione della mandataria, il diritto di pascolamento si era già esaurito e il contratto di concessione era in scadenza il giorno seguente: quindi, anche a voler usare impropriamente il termine "opere", queste non erano in corso, bensì già eseguite;

- dall'altro, il Comune non aveva alcuna necessità di consentire la sostituzione della mandataria giacché il suo interesse "all'incasso" dei canoni era già ampiamente garantito dal deposito cauzionale versato dalla mandataria -OMISSIS- in ottemperanza alla clausola di cui all'art. 7 dei contratti di concessione demaniale, dedicato alla risoluzione del negozio, secondo cui "il Concessionario prende atto che in caso di successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti, nonché delle condizioni soggettive richieste dalla legge ai fini della idoneità a contrarre con la pubblica amministrazione, il presente contratto sarà risolto e il deposito cauzionale sarà definitivamente incassato dal Comune". Oltre a ciò, il Bando prot. 1474 del 24 marzo 2021 prevedeva che gli offerenti (e quindi tutte le ditte che avevano partecipato all'ATI) fossero coobbligati in solido nei confronti del Comune;

- in conclusione, l'art. 94, comma 2, d.lgs. 159/2011, diversamente da quanto addotto dal Tar, non obbligava affatto il Comune di Lucoli a valutare l'interesse pubblico coinvolto, in quanto la clausola di salvaguardia da questo prevista non si applica ai contratti di concessione demaniale;

- ma anche a voler ritenere applicabile alla presente fattispecie detta clausola l'interesse pubblico risulta, in concreto, assente.

2. Il secondo motivo di appello è rubricato: «Violazione e/o falsa applicazione degli artt. l'art 95, comma 1, d.lgs. 159/2011, 48, comma 17, d.lgs. 50/2016, art. 96, comma 6, d.lgs. 36/2023».

Parte appellante critica la sentenza nella parte in cui afferma che deve essere consentita l'estromissione dell'impresa infiltrata, con il subentro, ove necessario, di una nuova mandataria sostenendo che:

- nel caso di concessioni demaniali ad uso pascolo l'Amministrazione affida la concessione di una superficie demaniale (bene pubblico) e tale affidamento non integra acquisizione di lavori e servizi: si tratta infatti di un rapporto contrattuale "attivo" per la PA, che percepisce un canone;

- di conseguenza, deve escludersi l'applicabilità a tali concessioni della disciplina in materia di appalti pubblici e viepiù dell'art. 48, comma 17, del Codice degli appalti, laddove espressamente la sostituzione per proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario in sostituzione del precedente colpito da informazione antimafia interdittiva è consentita solo in caso di "lavori o servizi o forniture ancora da eseguire";

- la sostituibilità non può costituire, come pretenderebbe il Tar, principio generale da applicarsi ai contratti esclusi ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 50/2016, atteso che una deroga - quale quella di cui all'art. 48, comma 17 alla regola della immodificabilità dei raggruppamenti - in quanto tale, non può assurgere a principio generale;

- le eccezioni (al divieto generale di cui all'art. 48, comma 9, d.lgs. 50/2016) sono, dunque, ammissibili non soltanto in quanto riguardino motivi indipendenti dalla volontà del soggetto partecipante alla gara, ma anche se trovano giustificazione nell'interesse della stazione appaltante alla continuazione della stessa, nel caso di specie, assente per quanto già esposto;

- le eccezioni vanno interpretate in senso restrittivo di tal che: (i) non potrà equipararsi una concessione demaniale ad un contratto per lavori servizi o forniture; (ii) non potrà, ad ogni modo, rinvenirsi l'ipotesi di lavoro o servizio o fornitura "ancora da eseguire" nel giorno della scadenza naturale del contratto e quando non risultano in capo all'ATI attività ancora da eseguire, né tale ipotesi potrà riferirsi all'esercizio del diritto di pascolo cui era finalizzato il contratto, quando peraltro tale diritto, per espressa disposizione contrattuale, scadeva il 15 novembre 2021, ben prima della emissione dell'interdittiva;

- alla luce di quanto sopra, perde parimenti rilevanza il richiamo all'art. 95 d.lgs. 159/2011, atteso che la disciplina dell'art. 95, che integra quella dell'art. 48 del codice degli appalti, è pur essa "derogatoria" e si applica ai soli contratti pubblici, e quindi non ai contratti "attivi";

- né in alcun modo può invalidare quanto sopra l'avviso pubblico del Comune o, tantomeno, il contratto di concessione, posto che il criterio di specialità è recessivo rispetto al criterio gerarchico: pertanto, la norma speciale non deroga la norma generale posta da una fonte del diritto di rango superiore, segnatamente, nel caso di specie, dal combinato disposto degli artt. 4 e 48, comma 9, del d.lgs. 50/2016;

- in realtà l'avviso pubblico e i contratti di concessione richiamano anche il comma 9 dell'art. 48, di cui però si è fatta impropria applicazione;

- la prassi adottata dal Comune di Lucoli di salvaguardare sempre e comunque gli effetti dei contratti di concessione demaniale stipulati con ATI, applicando arbitrariamente la disciplina del codice degli appalti in ipotesi di informazioni antimafia interdittive, può vanificare l'obiettivo della riforma del codice antimafia sulle concessioni di terreni agricoli e zootecnici demaniali (secondo cui i concessionari di detti terreni che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti

dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, hanno l'obbligo di presentare l'informazione antimafia) che è quello di rafforzare le capacità di contrasto delle infiltrazioni della criminalità – organizzata e non – nell'economia reale:

- la riforma in questione origina dal Protocollo dell'ex Presidente del Parco dei Nebrodi, il quale comprende la gravità del meccanismo di pressioni ed intimidazioni che subivano gli agricoltori nel territorio dei Nebrodi;
- ci si rese conto, infatti, che erano molte le famiglie mafiose che riuscivano ad accaparrarsi i terreni agricoli sui quali poter richiedere i fondi AGEA;
- le agro-mafie, come sono state denominate, avevano ben pensato al meccanismo da adottare in quanto accumulavano più terreni beneficiando di fondi il cui valore non superava la soglia richiesta per l'informativa;
- si è compreso poi che il fenomeno non era circoscritto alla sola Regione Siciliana ed in ragione di ciò si è rivisto, in senso restrittivo, il Codice Antimafia;
- escludere ogni pregiudizievole conseguenza per i concessionari di terreni costituiti in forma di ATI, non può che agevolare pratiche sostanzialmente elusive della normativa antimafia;
- quanto, infine, alla "utilità" che sarebbe derivata dal Comune dalla nuova polizza stipulata dalla -OMISSIS- a garanzia del pagamento dei canoni, detta utilità non coincide affatto con quella descritta dal Codice degli appalti, i.e. prosecuzione delle opere e/o delle forniture di beni e servizi, e comunque, come descritto al motivo I), questa era già garantita dalla polizza rilasciata dalla -OMISSIS- e dalla responsabilità solidale in capo agli associati all'ATI.

3. Il terzo motivo di appello è rubricato: «*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 67, comma 1, d.lgs. 159 del 2011*». Parte appellante critica la sentenza nella parte in cui afferma che AGEA non dispone di un potere di disapplicazione, essendo al contrario vincolata ad assumere quali presupposti di fatto delle proprie decisioni i rapporti di concessione come definiti dal Comune e dalla controparte privata, sostenendo che:

- non occorre scomodare il diritto dell'Unione per rilevare la radicale nullità delle concessioni demaniali a seguito della informazione antimafia interdittiva che ha colpito la mandataria -OMISSIS- e che ha quindi determinato la decadenza, ex lege, delle concessioni demaniali che costituivano titolo per il percepimento dei contributi richiesti dalla mandante -OMISSIS-;
- è sufficiente richiamare la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 23/2020 e la correlata disciplina del Codice antimafia secondo cui l'informazione antimafia interdittiva ha lo stesso effetto della comunicazione antimafia, ovvero il divieto generalizzato di ottenere tutti i provvedimenti indicati nell'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011, e la decadenza di diritto da tutti quelli eventualmente già ottenuti (cfr., altresì, Corte costituzionale, sent. n. 57 del 29/1/2020);
- ciò determina la natura vincolata del provvedimento di AGEA;
- la condizione risolutiva si applica ex lege ai contratti di concessione demaniale (art. 92, comma 3, d.lgs. 159/2011) con conseguente sopravvenuta ineleggibilità dei titoli di conduzione dei terreni del Comune di Lucoli dichiarati nelle domande di pagamento dell'azienda -OMISSIS-;
- AGEA avrebbe potuto adottare il provvedimento di decadenza dei contributi persino in mancanza di una determinazione del Comune di revoca della concessione demaniali;
- tale determinazione è presente, invece, nel caso di specie, ma questa, a conferma di quanto si è appena affermato, viene rubricata dal Comune come una mera "Presenza d'atto della risoluzione di diritto dei contratti di concessioni demaniali".

4. Il quarto motivo di appello è rubricato: «*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, par. 2, Reg. (UE) n. 1306/2013 e dell'art. 4 del Reg. (UE) n. 640/2014*».

Parte appellante critica la sentenza appellata nella parte in cui afferma che dal punto di vista delle imprese in buona fede l'interdittiva antimafia rivolta a una delle associate è una circostanza al di fuori della ragionevole possibilità di previsione e controllo, e come tale del tutto eccezionale, sostenendo che:

- l'azienda -OMISSIS- non poteva vantare alcun legittimo affidamento laddove i contratti di concessione prevedevano espressamente all'art. 7 l'applicazione della c.d. "clausola antimafia", ovvero l'applicazione della condizione risolutiva di cui all'art. 92, comma 3, d.lgs. 159/2011;
- non è possibile ipotizzare il legittimo affidamento in presenza di un chiaro riferimento normativo e, nel caso specifico, anche contrattuale, alla "precarietà" della concessione;
- ciò è quanto affermato anche nella più volte citata sentenza dell'Adunanza Plenaria per la quale non "è possibile ipotizzare, in presenza di un chiaro riferimento normativo alla "precarietà" dei provvedimenti adottati o del provvedimento stipulato, l'insorgere di un "affidamento" in capo al soggetto privato";
- d'altro canto, l'azienda non poteva fare affidamento sulla sostituibilità della mandataria, non solo per la già predicata inapplicabilità alla presente fattispecie delle eccezioni previste dal Codice degli appalti, ma anche perché, ed in ogni caso, la sostituzione dell'impresa mandataria di un ATI o di un RTI non costituisce un obbligo a carico della stazione appaltante, ma può essere concessa previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione in capo al nuovo mandatario designato e sempre in conseguenza di una richiesta in tal senso da parte dell'ATI proponente e sempre che l'informazione antimafia pervenga quando il contratto è ancora valido e non dopo la sua scadenza;
- inoltre, ai sensi dell'art. 2, par. 2, Reg. (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della



politica agricola, "la "forza maggiore" e le "circostanze eccezionali" possono essere, in particolare, riconosciute nei seguenti casi: (i) il decesso del beneficiario; (ii) l'incapacità professionale di lunga durata del beneficiario; (iii) una calamità naturale grave che colpisce seriamente l'azienda; (iv) la distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento; (v) un'epizootia o una fitopatia che colpisce la totalità o una parte, rispettivamente, del patrimonio zootecnico o delle colture del beneficiario; (vi) l'esproprio della totalità o di una parte consistente dell'azienda se tale esproprio non poteva essere previsto alla data di presentazione della domanda;

- il caso lamentato non rientra tra quelli previsti dall'art. 2, par. 2, Reg. (UE) n. 1306/2013;

- resta da definire la casistica che lascia aperta l'inciso "in particolare";

- sul punto soccorre la Comunicazione della Commissione C(88) 1696 relativa alla "forza maggiore" del diritto agrario europeo secondo cui la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia individua la forza maggiore nella circostanza anormale, indipendente dall'operatore (elemento oggettivo) e nelle conseguenze inevitabili malgrado tutta la diligenza usata (elemento soggettivo);

- ai sensi della sezione I della Comunicazione la circostanza anormale è quella che va considerata imprevedibile o almeno tanto improbabile che un commerciante diligente può considerarne il rischio trascurabile;

- la circostanza indipendente dall'operatore è invece quella che si trova fuori dal suo controllo in senso lato;

- a questo punto la Commissione tiene a precisare che "non sono indipendenti dall'operatore gli atti, anche dolosi, commessi dagli altri contraenti in quanto spetta all'operatore scegliere con cura i suoi partner commerciali e imporre loro, nel contratto, il rispetto delle clausole contrattuali in modo sufficientemente vincolante (se del caso occorre prevedere delle penali per inadempimento degli obblighi contrattuali)" (cfr., altresì, sentenza della Corte di Giustizia nella causa 42/79 – Eierkontor – Raccolta 1979, pag. 3716);

- quindi, se si può ammettere che l'azienda -OMISSIS- non abbia avuto le capacità investigative della Prefettura, è parimenti vero che, avendo invece ben presente la condizione risolutiva cui sono assoggettate le concessioni di terreni demaniali agricoli, avrebbe potuto cautelarsi decidendo di non associarsi ad un'azienda non ancora in possesso della documentazione antimafia liberatoria, o pretendendo l'inserimento nello Statuto dell'ATI di una clausola di rivalsa che la tutelasse in caso di risoluzione del contratto per carenza di requisiti degli altri contraenti;

- ai sensi dell'art. 4 Reg. (UE) n. 640/2014, citato dal Tar, l'esimente della forza maggiore può riconoscersi solo quando questa sia comunicata per iscritto all'autorità competente, entro 15 giorni lavorativi dalla data in cui il beneficiario o il suo rappresentante sia in condizione di farlo (cfr. par. 2). Questo termine decadenziale non è stato rispettato.

5. L'appello è infondato per le ragioni di seguito esposte.

6. AGEA ha adottato l'atto impugnato sulla base dei seguenti presupposti:

«VISTO il 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, in particolare, l'art. 58, par. 1, secondo cui "Gli Stati membri adottano, nell'ambito della PAC [Politica Agricola Comune], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in particolare allo scopo di: ... e) RECUPERARE I PAGAMENTI INDEBITI [maiuscolo aggiunto: n.d.r.], maggiorati di interessi, e avviare procedimenti giudiziari a tal fine, se necessario"»

e

«VISTO il D.Lgs. n. 74 del 21 maggio 2018, di riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154» [il cui art. 4, comma 1, lett. a così recita: «All'Agenzia, in qualità di organismo pagatore nazionale, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (UE) n. 1306/2013, anche nella sua qualità di organismo pagatore riconosciuto per il territorio o per gli ambiti su cui non esercitano competenze altri organismi pagatori riconosciuti, sono attribuiti: a) gli adempimenti connessi con la gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune, nonché degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo, finanziati dal FEAGA e dal FEASR, dei quali è responsabile nei confronti dell'Unione europea nonché l'autorizzazione, l'esecuzione e la contabilizzazione dei relativi pagamenti».

In altre parole, AGEA ha agito perché tra i suoi compiti c'è quello di impedire che vengano effettuati pagamenti indebiti con fondi derivanti dalla PAC (Politica agricola comune dell'UE).

Non a caso nel terzo motivo di appello, sopra richiamato, essa afferma:

«AGEA avrebbe potuto adottare il provvedimento di decadenza dei contributi persino in mancanza di una determinazione del Comune di revoca della concessione demaniali».

AGEA, cioè, è convinta che essendo suo compito evitare che i soldi europei vengano mal spesi, essa possa e debba agire sempre e comunque quando ha evidenza del fatto che tale evenienza si sia verificata.

6.1 Proprio al fine di avere piena chiarezza circa l'origine e il regime dei fondi di cui si discute nel caso di specie, la Sezione, con le due ordinanze n. 3503/2025, e n. 9646/2025 citate in narrativa, emesse, rispettivamente, in esito alla camera di consiglio del 3 aprile 2025 e del 6 novembre 2025 ha prima disposto e poi reiterato i seguenti incumbenti istruttori:

«È necessario che AGEA produca in giudizio:

- i provvedimenti con i quali sono stati (i) accordati e (ii) erogati i contributi all'Azienda Agricola al fine di appurare esattamente l'origine, la natura e il regime giuridico di detti contributi così da comprendere se la sostituzione astrattamente prevista dalla normativa sui contratti pubblici – dettata per i contratti passivi - è compatibile con la disciplina di derivazione unionale dei ridetti contributi;

- ogni altro documento ritenuto utile a chiarire l'origine, la natura e il regime giuridico dei contributi erogati all'Azienda Agricola;

- una relazione che chiarisca l'origine, la natura e il regime giuridico dei contributi erogati all'Azienda Agricola».

6.1.1 In adempimento della citata ordinanza, AGEA ha depositato i seguenti documenti:

«ALL.1-ORDINANZACDS-AGEA-2025-0034827-Allegato-showFromAlfrescoNAVseam.pdf

ALL.2-DU2021.pdf

ALL.3-DOMANDASVR2021.pdf

ALL.4-Gestioneesecuzioneepagamenti-DU2021.pdf

ALL.5-Gestioneesecuzioneepagamenti-SR1-ANTICIPO.pdf

ALL.6-Gestioneesecuzioneepagamenti-SR2-SALDO.pdf».

Però non ha depositato nessuna spiegazione esplicativa relativa ai citati documenti (perché sono stati prodotti, che cosa dimostrano, e così via).

Soprattutto non ha depositato la «relazione che chiarisca l'origine, la natura e il regime giuridico dei contributi erogati all'Azienda Agricola».

Con l'ordinanza 9646/2025 la Sezione ha reiterato la richiesta ad AGEA di produrre una relazione che chiarisca l'origine, la natura e il regime giuridico dei contributi erogati all'Azienda Agricola.

Solo due giorni prima dell'udienza (quindi ben al di là del termine concesso), parte appellante ha depositato un documento redatto da AGEA.

La parte appellata, in udienza, si è opposta all'acquisizione di detto documento perché prodotto fuori termine.

La richiesta istruttoria, pertanto, è rimasta sostanzialmente inevasa.

Non è dato comprendere il perché di siffatto comportamento processuale.

6.2 Il Collegio non è stato messo in grado di valutare l'effettivo fondamento del potere esercitato da AGEA che solo se dimostrato sino in fondo avrebbe potuto condurre a mettere in discussione il principio sancito dalla Sezione nella sentenza n. 2132/2025 che - in una vicenda dove l'appello di AGEA era stato affidato in quel caso ad un unico motivo - così ha statuito:

«Sul punto, occorre rilevare che non è rinvenibile alcun fondamento normativo che attribuisca ad AGEA il potere di disapplicare gli atti amministrativi di altre amministrazioni, analogo a quello attribuito al Giudice ordinario dall'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E.

Il Reg. CE 11 marzo 2014, n. 907/2014, valorizzato da AGEA, prevede che l'organismo pagatore “resta in ogni caso responsabile dell'efficace gestione dei fondi interessati; esso rimane l'unico responsabile della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti, compresa la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, e ad esso compete dichiarare alla Commissione la spesa corrispondente e contabilizzarla”.

Tuttavia, una tale previsione non può giustificare, stante anche l'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea, che AGEA consideri tamquam non essent i provvedimenti adottati da altre amministrazioni. Ragionando diversamente, verrebbero minate le basilari esigenze di certezza e stabilità dei provvedimenti amministrativi, aggirandosi le regole proprie dell'autotutela amministrativa in base alle quali i provvedimenti amministrativi nemmeno possono essere disapplicati dall'amministrazione che li ha adottati ma possono essere oggetto dei poteri di autotutela ove ne ricorrano i presupposti e a seguito dello svolgimento del procedimento all'uopo previsto.

Deve quindi escludersi che AGEA possa disapplicare i provvedimenti delle altre amministrazioni.

Come affermato dal primo giudice, AGEA, nell'esercizio delle funzioni di controllo sull'intera procedura ad essa attribuite, laddove ravvisi possibili illegittimità degli atti delle altre amministrazioni, dovrà attivare i rimedi ordinari previsti dall'ordinamento, ossia stimolare l'esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'altra amministrazione, eventualmente impugnare i provvedimenti in via giurisdizionale ove a ciò sia legittimata e segnalare le irregolarità ai competenti organi di controllo. Ciò che invece non può ammettersi - in ossequio al principio di legalità, da cui discendono i principi di nominatività e tipicità dei poteri amministrativi - è l'esercizio, da parte dell'AGEA, di un potere di disapplicazione dei provvedimenti adottati da altre Amministrazioni, di cui non si rinviene un fondamento normativo né nell'ordinamento dell'Unione europea, né in quello nazionale.

Di conseguenza, l'appello deve essere rigettato».

6.3 Alla luce delle considerazioni esposte, valutato il comportamento processuale di AGEA, deve ritenersi infondato il terzo motivo di appello con il quale parte appellante critica la sentenza nella parte in cui afferma che AGEA non dispone di un potere di disapplicazione.

7. Risulta infondato il primo motivo di appello con il quale si denuncia la violazione e/o falsa applicazione degli artt. articoli 92, comma 4 e 94, comma 2 e comma 3, d.lgs. 159/2011.

Alla luce degli elementi che compongono la fattispecie concreta di cui si discute, AGEA non può ritenersi titolare poteri

di cui ai citati articoli 92 e 94 sulla scorta di una supposta assimilazione ai soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del d.lgs.159/2011 ovvero prescindere dall'espressa adozione di un potere di conservazione del rapporto espressamente esercitato dall'Ente concedente, quale che sia la valutazione che lo stesso abbia ritenuto di effettuare in conformità all'interesse pubblico di cui l'ente è unicamente portatore.

Il ruolo di soggetto di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del d.lgs.159/2011 invero, può essere assunto dall'AGEA soltanto a valle, a seguito del procedimento che conduce al riconoscimento dei premi (in particolare, allorché, una volta conclusa positivamente l'effettiva attribuzione degli stessi e prima della loro liquidazione la stessa provvede a richiedere l'informativa liberatoria alla prefettura competente e/o ad erogare le attribuzioni sotto condizione risolutiva al soggetto che le richiede).

Sbaglia AGEA a ritenere inefficaci nei propri confronti i contratti stipulati dal Comune e a nulla rileva il richiamo agli artt. 92 e 94 del d.lgs.159/2011.

8. Risulta infondato il secondo motivo di appello con il quale si denuncia la violazione e/o falsa applicazione degli artt. l'art 95, comma 1, d.lgs. 159/2011, 48, comma 17, d.lgs. 50/2016, art. 96, comma 6, d.lgs. 36/2023.

Non sussistendo un potere di disapplicazione dell'AGEA rispetto ad atti concernenti la gestione di un rapporto cui è estranea, l'Agenzia non è legittimata a sollevare censure rispetto alle modalità di esercizio del potere da parte del Comune. Potere che parrebbe trovare piuttosto il suo fondamento nella scelta a suo tempo compiuta nell'avviso di gara di richiamare l'art. 48 del d.lgs. 50/2016, autovincolandosi dunque ad applicare la disciplina dei contratti pubblici, dettata per i contratti passivi, ad un contratto attivo quale quello (avente ad oggetto la concessione di un bene) rilevate in questa sede.

9. Dell'infondatezza del terzo motivo di appello si è già detto.

AGEA non ha dimostrato la sussistenza dei presupposti per esercitare poteri alla stessa Agenzia riconosciuti dal diritto eurounitario.

10. Risulta infondato il quarto motivo di appello con il quale si denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, par. 2, Reg. (UE) n. 1306/2013 e dell'art. 4 del Reg. (UE) n. 640/2014.

Valgono le considerazioni già esposte circa la mancanza in capo ad AGEA della legittimazione a sindacare i poteri esercitati da un'altra Amministrazione e vale sottolineare come la difesa di AGEA non abbia inteso precisare meglio – nonostante le ordinanze adottate nel corso del presente giudizio – l'incidenza della normativa unionale su detti poteri, se e come il primato del diritto UE (in materia agricola) potesse tradursi nella necessità di non applicare il diritto dei contratti pubblici (anch'esso, in larga parte) di derivazione unionale, ove fosse riscontrabile una diversità di approccio; da tale comportamento processuale potendosi ricavare argomenti di prova di segno sfavorevole.

In ogni caso, con riferimento alle critiche rivolte alla sentenza appellata nella parte in cui afferma che dal punto di vista delle imprese in buona fede l'interdittiva antimafia rivolta a una delle associate è una circostanza al di fuori della ragionevole possibilità di previsione e controllo, e come tale del tutto eccezionale occorre considerare che al momento della costituzione dell'A.T.I. aggiudicataria della procedura concessoria (anno 2021) la parte appellata non poteva sapere che a distanza di oltre un anno (marzo 2022) la capofila sarebbe stata colpita da provvedimento interdittivo. Correttamente il primo giudice ha ritenuto che dal punto di vista delle imprese in buona fede l'interdittiva antimafia rivolta a una delle associate è una circostanza al di fuori della ragionevole possibilità di previsione e controllo, e come tale del tutto eccezionale.

11. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

Restano di conseguenza assorbite: (i) la richiesta di accertamento, formulata da parte dell'azienda agricola, del passaggio in giudicato dei capi di sentenza di cui al punto 16, lett. i) e j); (ii) la riproposizione da parte dell'azienda agricola dei motivi non scrutinati (art. 101, comma secondo, c.p.a.).

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

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte appellata, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila\00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti indicati dall'art. 52 commi 1 e 2 del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, e dall'art. 10 del Regolamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità degli interessati, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a identificare la parte appellata e gli altri soggetti privati menzionati.

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

(Omissis)