

Non ammissione a beneficiare del finanziamento regionale previsto per l'agricoltura biologica per assenza di separazione fisica tra superfici bio e convenzionali

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 1° aprile 2026, n. 1526 - Nunziata, pres.; De Vita, est. - Società Agricola F.lli Lamberti società semplice (avv.ti Barilà e Zanetti) c. Regione Lombardia (avv. Fraulini) ed a.

Agricoltura e foreste - Programma di Sviluppo Rurale - Agricoltura biologica - Non ammissione a beneficiare del finanziamento regionale per assenza di separazione fisica tra superfici bio e convenzionali.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 15 marzo 2023 e depositato il 31 marzo successivo, la società ricorrente ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, il Decreto della Direzione Unità organizzativa (D.d.u.o.) Sviluppo di Sistemi Forestali, Agricoltura di Montagna, Uso e Tutela del Suolo Agricolo e Politiche Faunistico Venatorie della Regione Lombardia del 18 gennaio 2023, n. 463 “D.d.u.o. 3957/2022 Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - Misura 11 «Agricoltura biologica» anno 2022. Approvazione degli ulteriori esiti istruttori delle domande di sostegno al d.d.u.o. 18061/2022”, pubblicato sul B.U.R.L. del 23 gennaio 2023, Serie ordinaria n. 4, attraverso il quale la predetta ricorrente non è stata ammessa a beneficiare del correlato finanziamento regionale.

La ricorrente – quale azienda mista, ossia costituita da unità di coltivazione sia biologiche che non biologiche – ha partecipato al bando della Regione Lombardia del marzo 2022, avente a oggetto gli aiuti alle imprese agricole nell’ambito del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, per la misura n. 11 «Agricoltura biologica»; le aziende miste, come la ricorrente, sarebbero state ammesse ai benefici della misura solo se “costituite da unità di produzione biologica separate e distinguibili dalle unità non biologiche; la separazione deve essere garantita da fasce tampone, siepi e filari, strade”. Quindi, la ricorrente, nella propria domanda presentata in data 24 maggio 2022, attraverso la quale ha chiesto un contributo di € 10.620,56, ha precisato la collocazione della propria coltivazione biologica (a vigneto) indicando non i mappali, ma le “isole”, ovvero le unità grafiche coltivate. In particolare nella domanda di ammissione a finanziamento si è specificato che il mappale di cui al fg. 7, n. 238 di Erbusco (BS) per il quale veniva fatta la domanda di aiuto era in parte coltivato a vigneto e in altra parte, prossima al vigneto, veniva coltivato non in modo biologico, ovvero a erba medica. La richiesta di finanziamento formulata dalla ricorrente, a seguito di esame istruttorio, è stata ritenuta non ammissibile, come segnalato per mezzo della nota regionale del 20 ottobre 2022, secondo la quale la “domanda non [è] conforme ai requisiti di ammissibilità punto 10.2.a del bando): mancanza di separazione fisica tra superficie biologica a colture arboree (map.le 283) e superficie convenzionale a seminativi (map.le 283) fg 7 Erbusco”. Costituendo il verbale di istruttoria, per espressa ammissione degli Uffici regionali, atto endoprocedimentale non direttamente impugnabile, la ricorrente, in data 3 novembre 2022, ha presentato le proprie osservazioni, evidenziando, tra l’altro, che le varie unità di coltivazione da essa effettuate erano separate da una “capezzagna”, ovvero da una striscia di terreno lasciata incolta per permettere il passaggio dei mezzi agricoli e costituente perciò una fascia tampone ai fini del bando, e che in ogni caso nella particella attigua veniva coltivata erba medica, ovvero una coltura che notoriamente non prevede l’uso di prodotti fitosanitari di sintesi e che per tale ragione costituirebbe una fascia tampone reale, anche se non formale, come evidenziato nella relazione redatta dall’agronomo incaricato dalla parte istante. Ciononostante, con la nota regionale del 24 novembre 2022 è stato trasmesso il verbale con cui è stato confermato il diniego di ammissione a finanziamento, motivato con la circostanza che “a seguito di memorie (m1.2022.0209313 del 03/11/2022) avverso verbale negativo, dopo confronto con i referenti di misura della d.g.a., la domanda rimane non conforme ai requisiti di ammissibilità (punto 10.2.a del bando): in quanto la separazione fisica - non riscontrata in sede di sopralluogo (enfasi nostra) ma verificabile con orto-foto recenti (giugno 2021) tra superficie biologica a colture arboree (map.le 283) e superficie convenzionale a seminativi (map.le 283) fg 7 Erbusco, non è ritenuta sufficiente in quanto a larghezza e permanenza per rispettare i criteri stabiliti dalle disposizioni del bando”. Quindi, con D.d.u.o. del 18 gennaio 2023, n. 463, la competente Struttura regionale ha approvato l’elenco, pubblicato sul B.U.R.L. del 23 gennaio 2023, delle imprese non ammesse a finanziamento, tra le quali è risultata compresa la ricorrente con la motivazione di “assenza separazione fisica tra sup. bio e convenzionali”.

Assumendo l’illegittimità del diniego di ammissione a finanziamento, la ricorrente ne ha chiesto l’annullamento, in primo luogo, per violazione dell’art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione del par. 10.2 del bando e l’eccesso di potere per travisamento di fatto, difetto di istruttoria e di motivazione.

Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della causa, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 26 marzo 2026, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Il ricorso non è fondato.

2. Con la prima censura si assume la violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, poiché le ragioni ostative contenute nel provvedimento finale – non più fondate su una supposta “separazione inesistente” tra le colture biologiche e non biologiche, come rilevato in sede procedimentale, ma su una concettualmente differente “separazione insufficiente” – non scaturirebbero dall'esame delle osservazioni presentate dalla ricorrente, ma si riferirebbero a dati di fatto preesistenti alla domanda di aiuto che la competente Struttura regionale avrebbe dovuto valutare ab initio, a prescindere dalle osservazioni prodotte in sede procedimentale dalla parte privata.

2.1. La doglianza è infondata.

A prescindere dall'applicabilità dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 alla procedura de qua – ossia a una procedura avviata tramite un atto di natura generale (bando) e finalizzata ad attribuire un vantaggio economico a una platea indeterminata di soggetti – non risulta sussistente alcun sostanziale contrasto tra la ragione ostativa indicata nel preavviso di rigetto e quella contenuta nel provvedimento finale di diniego dell'ammissione a finanziamento dell'istanza presentata dalla ricorrente.

Difatti, l'Amministrazione regionale in sede di preavviso, a fondamento dell'esito negativo dell'istruttoria, ha segnalato che si trattava di “domanda non conforme ai requisiti di ammissibilità punto 10.2.a del bando): mancanza di separazione fisica tra superficie biologica a colture arboree (map.le 283) e superficie convenzionale a seminativi (map.le 283) fg 7 Erbusco” (all. 2 al ricorso, pag. 10), mentre nel provvedimento finale è stato evidenziato che “a seguito di memorie (m1.2022.0209313 del 03/11/2022) avverso verbale negativo, dopo confronto con i referenti di misura della d.g.a., la domanda rimane non conforme ai requisiti di ammissibilità (punto 10.2.a del bando): in quanto la separazione fisica - non riscontrata in sede di sopralluogo ma verificabile con orto-foto recenti (giugno 2021) tra superficie biologica a colture arboree (map.le 283) e superficie convenzionale a seminativi (map.le 283) fg 7 Erbusco, non è ritenuta sufficiente in quanto a larghezza e permanenza per rispettare i criteri stabiliti dalle disposizioni del bando” (all. 5 al ricorso, pag. 10).

Dal confronto tra il contenuto del preavviso di diniego e quello della determinazione finale non emerge una discordanza sostanziale in ordine alle ragioni ostative al finanziamento richiesto dalla ricorrente, essendo stato esposto un medesimo concetto, ossia l'inidoneità e inadeguatezza della separazione fisica tra superficie coltivata con colture biologiche e superficie destinata a coltivazioni con metodo convenzionale, sebbene attraverso una più perspicua e dettagliata motivazione resa nell'atto finale. Nel predetto atto si è provveduto a precisare e a puntualizzare, in considerazione dell'istruttoria svolta, le criticità già illustrate nel preavviso di rigetto: tale modus procedendi è coerente con la circostanza che non sarebbe ammissibile, laddove la parte privata abbia presentato le proprie osservazioni, l'adozione da parte della P.A. di un diniego fondato su una riproduzione letterale e fedele delle ragioni contenute nel preavviso di rigetto, dovendo perciò logicamente ritenersi esente da vizi un provvedimento finale che contenga un diniego fondato su una motivazione in parte anche “nuova”, che sia tuttavia conseguenza proprio delle richiamate osservazioni della parte privata. È legittimo, dunque, che “nella determinazione conclusiva l'amministrazione [possa] integrare le ragioni illustrate in sede di preavviso di diniego con le argomentazioni finalizzate a confutare la fondatezza delle osservazioni formulate dall'interessato nell'ambito del contraddittorio predecisorio attivato dall'adempimento procedurale in questione, indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni (Cons. Stato Sez. VI, 27/09/2018, n. 5557; sez. III, 28/03/2023, n. 3140; id. 11/05/2016, n. 1871), fermo restando il limite rappresentato dall'impossibilità di introdurre motivi nuovi a fondamento del diniego, circostanza non ricorrente nel caso di specie” (Consiglio di Stato, II, 18 gennaio 2024, n. 584).

Non è pertanto richiesta “la sussistenza di un rapporto di perfetta identità tra il preavviso di rigetto e l'atto conclusivo del procedimento, né una corrispondenza piena tra i due atti, ben potendo l'Amministrazione procedente meglio precisare nel provvedimento finale la propria determinazione, purché il contenuto del diniego si iscriva nello stesso schema delineato dalla comunicazione di cui all'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, escludendosi soltanto la possibilità di fondare il diniego definitivo su ragioni del tutto nuove, non enucleabili dalla motivazione dell'atto endoprocedimentale (Consiglio di Stato, III, 8 luglio 2024, n. 6001: II, 18 gennaio 2024, n. 584; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 15 dicembre 2014, n. 3037)” (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 11 novembre 2024, n. 3093).

Nella specie, la valutazione in ordine alla separazione tra le colture biologiche e non biologiche svolte dalla ricorrente, dapprima definita come “mancanza di separazione” e poi come “separazione fisica - non riscontrata”, non è correlata a un mutamento di prospettiva avente carattere sostanziale, ma rappresenta una semplice variante linguistica confermativa del precedente giudizio riguardante la medesima fattispecie concreta, tenuto conto della piena equivalenza delle citate locuzioni.



Ne consegue che nessuna lesione delle prerogative partecipative della ricorrente è stata posta in essere dagli Uffici regionali, corrispondendo pienamente e sostanzialmente il contenuto del diniego finale ai rilievi formulati in sede di preavviso di rigetto.

2.2. Ciò determina il rigetto della scrutinata censura.

3. Con il secondo motivo di ricorso si assume l'illegittimità del diniego di finanziamento perché il bando non avrebbe indicato specifici criteri di permanenza e/o larghezza della fascia di separazione tra colture biologiche e non, a ciò conseguendo la doverosa ammissibilità anche di una separazione delle superfici coltivate dalla ricorrente tramite "capezzagna"; peraltro tale circostanza sarebbe stata oggetto di verifica soltanto tramite ortofoto e non con l'effettuazione di un sopralluogo diretto e sarebbe stata del tutto omessa altresì la valutazione della peculiarità della coltivazione di erba medica effettuata in prossimità del vigneto biologico, assolutamente priva di rischi in relazione ai suoi metodi di coltivazione.

3.1. La doglianza è infondata.

Il bando avente a oggetto il finanziamento richiesto dalla ricorrente – Misura 11 "Agricoltura Biologica" – impone che le aziende miste, per essere ammesse al finanziamento, devono essere costituite da unità di produzione biologica separate e distinguibili dalle unità non biologiche e tale separazione deve essere garantita attraverso barriere verticali, quali fasce tampone, siepi o filari, oppure barriere orizzontali, come le strade (par. 10.2, lett. a: all. 1 al ricorso). In tal modo si individuano degli elementi di distanziamento che sono (e devono essere) in grado di impedire la contaminazione tra le aree destinate alle colture biologiche e quelle utilizzate per le coltivazioni convenzionali. Tale obiettivo deve essere perseguito in maniera rigorosa, visto che la pertinente normativa dell'Unione europea specifica che "le aziende che includono sia unità gestite secondo norme di produzione biologica sia unità gestite secondo norme di produzione non biologica dovrebbero essere ammesse a determinate condizioni, tra cui, in particolare, quella di una chiara ed effettiva separazione tra le unità di produzione biologica, in conversione e non biologica e tra i prodotti ottenuti da tali unità" (Considerando n. 19 del Regolamento U.E. 2018/848).

In conseguenza di tali premesse, l'Amministrazione regionale in sede di verifica dell'effettiva e adeguata separazione tra colture biologiche e colture convenzionali ha legittimamente applicato un parametro di valutazione rispettoso della lex specialis, sia in ragione della vincolatività delle prescrizioni contenute nella stessa, sia al fine di garantire la parità di trattamento non solo rispetto ai destinatari del finanziamento, ma anche nei confronti di coloro che non sono stati ammessi a tale beneficio. Oltretutto, la concessione di un aiuto economico in carenza dei requisiti stabiliti rappresenterebbe una diretta violazione della richiamata disciplina dell'Unione europea.

Risulta pertanto ragionevole e non abnorme la valutazione effettuata dall'Amministrazione procedente laddove ha ritenuto l'inadeguatezza della separazione tra le particelle destinate alle coltivazioni biologiche e quelle utilizzate, nel medesimo periodo, per le colture convenzionali dalla società ricorrente, essendo evidente che la presenza come elemento divisorio di una "capezzagna" – ovvero una stradina sterrata costituita da una striscia di terreno lasciata incolta per permettere il passaggio dei mezzi agricoli – non può assolutamente soddisfare il requisito richiesto dal bando di finanziamento, ovvero rappresentare una idonea fascia tampone oppure essere considerata alla stregua di una strada, perché la suddetta capezzagna possiede dimensioni alquanto ridotte ed è connotata da una conformazione piuttosto irregolare, in quanto, essendo sterrata, risulta soggetta a modifiche nel corso dei diversi periodi stagionali, come dimostrato anche dalla documentazione fotografica prodotta in giudizio (all. 6 al ricorso e all. 9 della Regione). A tal proposito, la stessa difesa della ricorrente ha segnalato che dalle ortofoto non si distingue la presenza della citata capezzagna, risultando la medesima "inerbita" a seguito della crescita dell'erba medica (che non è una coltura biologica).

Deve inoltre precisarsi che la valutazione dell'Amministrazione regionale in ordine all'ammissibilità dell'aiuto finanziario viene effettuata ex ante rispetto all'effettivo svolgimento dell'attività di coltivazione biologica e quindi non può essere connotata da assoluta oggettività e concretezza come invece accade attraverso le verifiche ex post che debbono invece essere effettuate direttamente in loco (come previsto dal par. 16.2 del bando, che prevede a posteriori un controllo in loco su un campione pari ad almeno il 5% degli ammessi a finanziamento: all. 1 al ricorso), con la conseguente sussistenza di un ineliminabile tasso di discrezionalità, che non avendo travalicato i limiti della ragionevolezza e della logicità, non può essere soggetto a sindacato giurisdizionale; non può essere ritenuto equipollente a un controllo ex post il sopralluogo previsto in fase istruttoria dal par. 13.1 del bando, trattandosi comunque di una verifica effettuata a monte, che sconta una certa dose di astrazione e perciò non è in grado di garantire con certezza l'individuazione in maniera oggettiva e incontrovertibile delle eventuali contaminazioni che potranno pregiudicare la genuinità delle coltivazioni biologiche per cui è richiesto l'aiuto economico.

In aggiunta, neppure può ritenersi viziata la determinazione regionale sul presupposto che non avrebbe adeguatamente valorizzato la circostanza che la coltivazione di erba medica non richiederebbe l'impiego di prodotti fitosanitari, visto che la particella interessata a tale piantagione (n. 283 del foglio 7 del Comune di Erbusco), come ammesso dalla stessa richiedente, è soggetta a una rotazione colturale con il mais, che tuttavia è un seminativo che notoriamente richiede l'utilizzo di prodotti fitosanitari (all. 7 della Regione). Peraltro, non essendo l'erba medica una coltura biologica non si può escludere che la stessa possa essere oggetto di "contaminazione" con prodotti non compatibili con una coltivazione biologica, non essendovi limitazioni di sorta in relazione alle sue tecniche di coltivazione e non essendo imposto uno specifico sistema di tracciamento in grado di monitorare le metodologie utilizzate.

Infine, non sussiste nemmeno un difetto di istruttoria per la mancata effettuazione di un sopralluogo diretto, previsto solo se necessario dal citato par. 13.1 del bando, poiché, oltre alla circostanza che le chiare e inconfutabili emergenze documentali ricavabili dalle ortofoto acquisite alla procedura e oggetto di puntuale valutazione da parte degli Uffici regionali (all. 9 della Regione) avrebbero reso ultroneo un esame diretto dei luoghi, deve rilevarsi che in una procedura di massa ciò avrebbe altresì determinato un rallentamento dell'azione amministrativa, con un impatto negativo sull'efficienza e sulla speditezza della procedura di erogazione degli aiuti.

3.2. Ne discende il rigetto anche della esaminata doglianza.

4. In conclusione, all'infondatezza delle scrutinate censure segue la reiezione del ricorso proposto da Società Agricola F.lli Lamberti società semplice.

5. Le spese di giudizio, avuto riguardo alle peculiarità della controversia, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

(Omissis)

