

PSR Sicilia 2014-2020: illegittima la decadenza dai benefici per un requisito zootecnico introdotto dopo la presentazione della domanda e non rilevato in sede di ammissione

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 30 marzo 2026, n. 200 - Giovagnoli, pres.; Cogliani, est. - (Omissis) (avv. Cittadino) c. Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea e Ispettorato dell'Agricoltura di Enna (n.c.).

Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Agricoltura biologica - Decadenza totale dei benefici - Introduzione retroattiva della condizione di ammissibilità dell'assoggettamento delle UBA aziendali al metodo biologico alla data di presentazione della domanda - Decadenza dai benefici - Esclusione. Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

La presente controversia ha ad oggetto i provvedimenti con i quali l'Ispettorato di Enna ha dichiarato non ammissibile la domanda di partecipazione (2015) e, a cascata, le domande successive di conferma impegno (2016-2021) relativamente al sostegno a valere sul Psr Sicilia 2014-2020 per l'agricoltura e la zootecnia biologica in ragione di un'asserita carenza di una condizione di ammissibilità prevista dall'art. 3 del bando.

L'originaria titolare di impresa agricola espone che, con la domanda iniziale 54240096757 (2015), ha partecipato al bando indetto dalla Regione Siciliana misura 11.2.1. del Psr Sicilia 2014-2020 (G.u.r.s. del 30/04/2015-Parte I, n.18). Precisa che al momento della partecipazione l'azienda aveva un indirizzo produttivo esclusivamente vegetale pur detenendo alcuni animali a fini hobbistici (cavalli) e per autoconsumo (bovini). La domanda di partecipazione è stata ammessa definitivamente dall'Amministrazione regionale con le graduatorie approvate con d.D.G. n. 6059 del 4 ottobre 2016 e ss.mm.ii. (c.f.r. posizione 1529 in graduatoria). In conseguenza di quanto sopra la ricorrente ha formalizzato la domanda n. 64240035655 per l'anno 2016. Nel 2017 l'azienda è stata rilevata dal secondo appellante, il quale ha formalizzato il c.d. cambio beneficiario presentando, quindi, le domande per le seguenti annualità 2017 n. 74240331426, 2018 n. 84240732739, 2019 n. n. 94240415599 e concludendo l'impegno quinquennale. Successivamente l'Amministrazione regionale ha adottato il d.D.G. n. 1176 del 29 aprile 2020, con cui, per le aziende ammesse al bando 2015, è stato prorogato per altri due anni il periodo di impegno. Conseguentemente il nuovo titolare formalizzava la domanda n. 04240397689 per l'anno 2020 e la domanda n. 14241083360 per l'anno 2021.

Gli istanti, dunque, si dolgono del fatto che l'Amministrazione regionale appellata, a conclusione del periodo di impegno, ha trasmesso, per il tramite di Agea, la nota 2022.459245 del 20 aprile 2022 inerente i motivi ostativi all'accoglimento totale o parziale della domanda di pagamento 14241083360 (per l'anno 2021). Nell'ambito di tale nota, in particolare, si dava atto dell'esistenza di una difformità informatica codificata con l'anomalia SRD10 "domanda di sostegno non ammissibile" senza alcuna ulteriore indicazione. Il riscontro alla suddetta nota, il nuovo titolare formulava, quindi, le controdeduzioni significando, tra l'altro, di non aver ricevuto alcuna comunicazione. Con nota prot. 1241 del 27 maggio 2022 veniva quindi specificato da parte dell'Ispettorato provinciale che "dagli atti in possesso si evince che la domanda iniziale di sostegno e di pagamento presentata dall'iniziale beneficiario non ha mai trovato esito favorevole per la difformità riscontrata, denominata SRD10 domanda di sostegno non ammissibile e motivata dal mancato assoggettamento al metodo biologico della zootecnia aziendale". (doc. 15). Il nuovo titolare, pertanto ribadiva la mancanza di specificazione delle ragioni della decadenza e di comunicazione a riguardo.

L'Amministrazione adottava, quindi, la nota prot. n. 13673 del 16 giugno 2022 reiterando quanto esposto con la nota prot. 1241 del 27 maggio 2022 e precisando, per l'effetto, "che tale difformità, comunicata ... da Agea con nota AGEA.PSR.2022.459245 20/04/2022 interessa la domanda di sostegno e pertanto determina la decadenza totale dei benefici di tutte le domande Agea".

Avverso siffatto provvedimento, dunque, gli istanti proponevano ricorso, invocando l'identità della questione decisa dal medesimo T.A.R., con sentenza del 29 marzo 2021, n. 977.

Avverso la sentenza di primo grado con cui era respinto il ricorso, gli appellanti propongono, in questa sede, dunque i seguenti motivi di censura:

I – erroneità della sentenza con riferimento all'interpretazione dell'art. 3 del bando, eccesso di potere per violazione del principio di tassatività delle clausole di ammissibilità, violazione del principio di retroattività ex art. 11 delle disp. prel. e del principio *tempus regit actum*, nonché del principio del *favor participationis*, eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta, per contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa; infatti, l'obbligo di assoggettare al metodo

biologico anche la zootecnia sarebbe stato introdotto successivamente alla data di presentazione della domanda dall'art.3.3 delle disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto approvate con d.D.G. n. 3005 del 20 aprile 2016; ancora il sistema di controllo informatico della procedura, il c.d. VCM (sistema di verificabilità e controllabilità delle misure), che affidava il riscontro dei requisiti di accesso e delle condizioni di ammissibilità oltre che la verifica degli impegni assunti al riscontro positivo o negativo di c.d. ICO indici di controllo, è stato approvato due anni dopo la pubblicazione del bando, con decreto n. 2/2017, richiamando soltanto le *“Disposizioni attuative specifiche per il trattamento delle domande di sostegno della Misura 11 approvate con D.D.G. n. 3005 del 20 Aprile 2016 registrato dalla Corte dei Conti al n. 3012 del 24 maggio 2016”*;

II – erroneità della sentenza con riferimento al vizio di eccesso di potere per contraddittorietà, nonostante il deposito in via istruttoria dei documenti (non contestati) di conferma dell'ammissibilità sino alla domanda 2021 (ultimo anno di impegno) nonché le ragioni di un ritardo nel mancato pagamento;

III – mancata pronuncia in ordine al motivo assorbito con cui era censurato il d.D.G. n. 3005 del 20 aprile 2016 e gli atti applicativi, poiché l'Amministrazione, una volta introdotta tale disposizione, avrebbe dovuto consentire, anche in omaggio al principio del *favor participationis*, la riapertura dei termini per l'adeguamento alla nuova prescrizione; peraltro, il relativo adempimento era stato autonomamente effettuato dall'azienda con notifica di variazione del 24 novembre 2015 n. 20430994242 una volta deciso di orientare la propria attività con l'introduzione dell'attività zootecnica, come accertato dall'organismo di controllo in occasione della presentazione del programma annuale di produzione zootecnica e dalla successiva visita ispettiva; costituirebbe, peraltro, integrazione postuma del provvedimento, in quanto derivante dalla produzione a seguito di ordinanza istruttoria, l'affermazione contenuta in sentenza, con cui si rilevava incidentalmente che *“In ogni caso, anche a voler ritenere tale notifica di variazione utile alle tesi di parte ricorrente, essa risulterebbe comunque presentata oltre il termine di trenta giorni di cui all'art. 5, comma 12, del DM del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali del 1 febbraio 2012, n. 2049, recante Disposizioni per l'attuazione del regolamento di esecuzione n. 426/11 e la gestione informatizzata della notifica di attività con metodo biologico ai sensi dell'art. 28 del Reg. (CE) n. 834 del Consiglio del 28 giugno 2007 e successive modifiche, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che abroga il Reg. (CEE) n. 2092/91”*; ad ogni modo, l'argomento sarebbe inconferente in quanto non sarebbe necessario assoggettare la componente zootecnica ove il progetto riguardi soltanto le produzioni vegetali, in tal senso deporrebbe lo stesso art. 5 sopra menzionato laddove stabilisce che *“La notifica di variazione va presentata entro trenta giorni dall'intervenuta variazione, con le modalità individuate per la notifica di inizio attività, nei casi previsti all'Allegato III che costituisce parte integrante del presente Decreto”*; ne deriverebbe, dunque, che gli istanti non avrebbero violato il termine di cui all'art. 5 comma 12 del d.m. n. 2049/2012, poiché la decisione di assoggettare i capi al metodo biologico per la prima volta sarebbe libera nell'an e non inciderebbe sulle informazioni già contenute nella notifica precedente, ciò essendo confermato dalla mancata irrogazione di alcuna sanzione a riguardo da parte dell'Organismo di controllo;

IV – in ordine alla declaratoria di parziale inammissibilità del ricorso, con riferimento all'impugnativa dell'atto endoprocedimentale di cui alla nota informatizzata AGEA.PSR.2022.459245 2004 2022, tale atto endoprocedimentale si riferirebbe esclusivamente alla domanda 2021 e non alla domanda iniziale, inoltre, essa, pur essendo stata emessa da Agea, sarebbe riferibile soggettivamente all'Amministrazione regionale la quale ne ha fatto propri gli effetti, come sarebbe confermato dalla stessa nota che espone chiaramente che l'istanza di riesame avrebbe dovuto essere inoltrata alla Regione Sicilia - IPA Enna; ciò in quanto il ruolo dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - a differenza dei contributi diretti (primo pilastro della Pac) laddove è organismo pagatore - sarebbe limitato, nei rapporti interni con l'Amministrazione regionale, alla trasmissione delle comunicazioni degli esiti informatizzati generati nell'ambito di un'istruttoria regionale e per tale motivo ad essa riferibili in via esclusiva.

L'Amministrazione non si è costituita.

All'udienza di discussione del 4 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I – L'appello è fondato per quanto di seguito precisato.

II – In via preliminare va precisato che la nota AGEA.PSR.2022.459245 2004 2022 (gravata prudenzialmente in primo grado) ha carattere endoprocedimentale, essendo espressamente diretta alla *“Comunicazione motivi ostativi all'accoglimento totale o parziale della Domanda di Pagamento ai sensi dell'art. 10 bis della L.241/1990”*, mentre il provvedimento di decadenza gravato è stato assunto dall'Ispettorato dell'agricoltura di Enna, cui è stato correttamente notificato il ricorso di primo grado.

Ne discende che deve essere riformata la pronuncia di parziale inammissibilità del ricorso, come dedotto nel motivo quarto di appello.

III – Ciò premesso, passando ad esaminare il merito della questione, deve evidenziarsi che, nella specie che occupa, la domanda proposta dalla ditta era ritenuta ricevibile e ammessa al beneficio come risulta dall'elenco allegato agli atti di primo grado (graduatorie approvate con d.D.G. 6059 del 4 ottobre 2016 e ss.mm.ii. - posizione 1529 in graduatoria, doc.



3 e doc. 4).

Il provvedimento di decadenza gravato reca, invece, la decadenza dal beneficio per mancato assoggettamento al metodo biologico della zootecnica aziendale.

Orbene, sul punto si confrontano due tesi. Secondo l'interpretazione dell'Amministrazione (accolta dalla sentenza di primo grado): - la previsione della necessità - ai fini dell'ammissibilità della domanda - dell'assoggettamento delle UBA aziendali al sistema di controllo anche per l'attività zootecnica in caso di aziende con presenza di animali nel rispetto del Reg. CE 834/2007 sarebbe già contenuta chiaramente nel bando, all'art. 3;

- sarebbe, dunque, ininfluenza la successiva esplicita previsione (come espressamente indicato nella nota 17698/2022 dell'Assessorato regionale in atti) nelle disposizioni attuative del 20 aprile 2016;

- il provvedimento di decadenza dai benefici sarebbe giustificato dall'espletamento di verifiche amministrative incrociate, che avrebbero messo in evidenza la preesistenza di animali in azienda per i quali sarebbe stato necessario sin dall'inizio l'adempimento.

Gli appellanti, al contrario, affermano che: - non troverebbe riscontro la mancata definizione della procedura, essendo stata la domanda ammessa (la domanda versata in atti era diretta unicamente alla "MISURA 11 - AGRICOLTURA BIOLOGICA - 11.2.1 MANTENIMENTO DELL'AGRICOLTURA BIOLOGICA");

- l'obbligo di assoggettare anche la zootecnica sarebbe stato introdotto successivamente alla data di presentazione della domanda e segnatamente dall'art. 3.3 delle disposizioni attuative per il trattamento delle domande di aiuto approvate con d.D.G. n. 3005 del 20 aprile 2016;

- come confermato dalla sentenza 977/2021 resa dal TAR Catania (e non appellata) la questione avrebbe dovuto essere risolta in omaggio al principio del *favor participationis*;

- l'adempimento, peraltro, sarebbe stato autonomamente effettuato dall'azienda con notifica di variazione del 24 novembre 2015 n. 20430994242;

- l'assoggettamento, infatti, sarebbe imposto, soltanto, ove l'operatore intenda commercializzare i prodotti con l'etichettatura biologica, vendendoli cioè come prodotti biologici certificati (art. 28 del Reg. Ce 889/2008);

- l'art. 5, comma 12, d.m. del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali del 1° febbraio 2012, n. 2049, recante "Disposizioni per l'attuazione del regolamento di esecuzione n. 426/11 e la gestione informatizzata della notifica di attività con metodo biologico ai sensi dell'art. 28 del Reg. (CE) n. 834 del Consiglio del 28 giugno 2007" comporterebbe che "L'operatore presenta notifica di variazione quando intervengono modifiche rispetto alle informazioni contenute nella notifica precedentemente presentata".

IV - Il T.A.R. di contro ha ritenuto di non aderire al precedente orientamento assunto con la sentenza n. 977/2021, secondo cui: "Solo con le successive Disposizioni attuative del D.D.G. 3005 del 20.04.2016, al Par. 3.3, si è prescritto che: "I beneficiari, al momento del rilascio della domanda di sostegno, devono essersi assoggettati al sistema di controllo per tutte le superfici e le UBA aziendali (art 28 Reg 834/13), possedute a qualsiasi titolo. Inoltre dovranno essere in possesso del documento giustificativo previsto dall'art 29 del Reg 834/2013 rilasciato dagli Organismi di Controllo nei tempi e nei modi indicati delle norme nazionali e regionali; nel caso di adesione all'operazione 11.2.1 Pagamenti per il mantenimento dell'agricoltura biologica i beneficiari devono possedere anche il certificato di conformità rilasciato dagli ODC secondo le norme nazionali di attuazione, ed in ogni caso prima dell'emissione degli elenchi provinciali provvisori delle domande ammissibili e non ammissibili".

In altre parole, l'assoggettamento a controllo anche per le unità di bestiame non era requisito prescritto in origine, ed è stato introdotto solo in un momento successivo alla presentazione della domanda L'amministrazione resistente non disconosce - anzi, afferma chiaramente - che la disposizione attuativa introdotta col D.D.G. n. 3005 del 20.04.2016, Par. 3.3, sia successiva al bando ed alla domanda presentata dalla ricorrente; tuttavia, ritiene che tale disposizione sia in buona sostanza riproduttiva di quanto già previsto dal bando.

Così non è. La disposizione contenuta nel paragrafo 3.3. del D.D.G. n. 3005/2016 introduce per la prima volta la condizione di ammissibilità per cui, oltre alle superfici aziendali (già previste nel bando), anche le unità di bovini adulti (UBA) debbano essere necessariamente assoggettate a sistemi di controllo".

Con tale sentenza si precisava, poi, che "Questa seconda condizione, dunque, è di nuova introduzione, e non poteva ritenersi compresa - nemmeno implicitamente - nella *lex specialis* emanata nel 2015, ed alla quale la ricorrente si è attenuta nel formulare la propria istanza, poiché le clausole limitative della partecipazione ad una procedura selettiva (nella fattispecie, finalizzata all'accesso a contribuzioni pubbliche) sono di stretta interpretazione, e non possono essere applicate estensivamente fino a ricomprendere requisiti non esplicitamente menzionati. Chiarito che si tratta di condizione nuova, introdotta nel 2016, ne consegue che essa non può essere applicata retroattivamente per rendere inammissibile una domanda di concessione dell'aiuto presentata in precedenza, a ciò ostando sia il principio per cui le regole di una procedura devono essere predeterminate prima della presentazione della domanda, sia il principio *tempus regit actum*, in base al quale le determinazioni dell'amministrazione vanno prese alla luce del quadro normativo vigente a quel momento".

V - Ritiene il Collegio che, ai fini della decisione sulla controversia in esame, in particolare con riferimento ai dedotti vizi di contraddittorietà dell'azione amministrativa e violazione del *favor participationis*, non possa che rilevarsi che,

dalla documentazione, emerge con chiarezza che – a differenza di quanto affermato dall'Amministrazione appellata – la domanda risulta ammessa e tutte le schermate del sistema informativo agricolo nazionale, riportanti i controlli amministrativi, recano esito positivo.

Nella specie che occupa, pertanto, non possono che trovare applicazione i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di contributi e finanziamenti: *“La reciprocità degli obblighi di correttezza tra privato e p.a. impone al primo di fornire le informazioni richieste in maniera chiara ed esaustiva ma non consente alla seconda di intervenire sine die contestando la validità di documentazione il cui controllo avrebbe potuto essere effettuato nell'immediato. Il potere di controllo è infatti strumentale alla corretta elargizione di danaro pubblico, ma senza perdere di vista la finalità del beneficio di incentivare determinate iniziative in quanto rispondenti a finalità di pubblico interesse, spesso oggetto di tutela anche a livello eurounitario; pertanto, ove esercitato senza tenere conto delle aspettative generate nel privato che ha fatto affidamento sulla correttezza dell'operato della p.a., che pur essendo in condizione di farlo, non gli ha eccepiuto alcunché, adottando anche atti o tenendo comportamenti indicativi di una valutazione positiva dell'iniziativa, esso è affetto da sviamento rispetto alle finalità pubbliche per le quali è stato conferito”* (Cons. Stato, Sez. V, 22 gennaio 2024, n. 688).

In tale sede si è affermato che: *“Vero è che laddove le verifiche attengano all'erogazione di risorse pubbliche il particolare rigore richiesto non può che risolversi in una maggior tolleranza in ordine alle tempistiche di verifica. Ma è evidente che le stesse, finanche nel caso in cui ammesse sine die dalla legislazione di settore ... non possono consentire ad libitum adempimenti meramente formali ... In altri termini, la ricerca del doveroso punto di equilibrio tra tutela dell'erario e affidamento del privato che sulla base della preventivata acquisizione di risorse ha concretamente investito in un'attività imprenditoriale, confidando nel recupero ancorché parziale delle spese affrontate, risiede nella declinazione di un efficace sistema di controlli e verifiche da parte dell'amministrazione. Esso cioè deve essere volto a scongiurare o quantomeno attenuare gli effetti gravemente afflittivi dei provvedimenti di decadenza/revoca sin da subito, ovvero in un tempo ragionevole necessario per l'effettuazione di verifiche di esclusiva natura documentale ... In sostanza, nel caso di esercizio del potere di disporre la decadenza o la revoca per assenza dei necessari presupposti degli incentivi, il legittimo affidamento presuppone che la causa di illegittimità o irregolarità – che ha portato all'esercizio del suddetto potere – non sia nota o comunque conoscibile sulla base dell'ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall'amministrazione”*.

Come nel caso ricordato, nella fattispecie che occupa, la cronologia delle fasi procedurali, una volta esclusa la dichiaratoria di circostanze false, depone nel senso della necessità di dare rilievo a tale affidamento, ingenerato proprio dalle modalità dei controlli posti in essere dalla Amministrazione.

A conferma di tale conclusione si pone da ultimo la modifica normativa apportata all'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, mediante l'inserimento del comma 2 bis ad opera della l. 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ai sensi del quale *“i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*.

VI – Per quanto sin qui ritenuto, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati i provvedimenti gravati.

VII – La complessità della fattispecie giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio, con refusione del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità idonee ad identificare gli appellanti.

(Omissis)