

Titoli PAC: la mancata attivazione biennale per scelta dell'azienda determina la restituzione alla Riserva Nazionale, senza che rilevi la pendenza del contenzioso sull'assegnazione né la successiva cessione a terzi

Cons. Stato, Sez. VI 30 marzo 2026, n. 2607 - Lamberti, pres. f.f.; Poppi, est. - Azienda Agricola *Molina* S.s. e Società Agricola *Asino Felice* di Daurù Mauro S.s. (avv. Mignacca) c. AGEA - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Titoli PAC - Domanda unica di pagamento - Riserva nazionale - Mancata attivazione biennale - Restituzione alla Riserva nazionale - Reg. UE n. 1307/2013 - Organismo pagatore - AGEA - Procedura di refresh - Sovradichiarazione - Cessione dei Titoli PAC - Forza maggiore - Registro nazionale titoli - SIAN

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso iscritto al n. 165/2022 R.R. l'Azienda Agricola Molina S.s. impugnava dinanzi al Tribunale di Giustizia Amministrativa di Trento la nota n. X1.2022.0377840 del 25 luglio 2022, con la quale l'Organismo Pagatore Regionale Lombardia negava il riconoscimento parziale della «*Domanda Unica di pagamento per l'anno 2018*» (DU) ai sensi dei Regolamenti CE 1306/2013 e 1307/2013 n. 201800996375, e respingeva la «*Domanda di Accesso alla Riserva Nazionale*» (DAR) dei Titoli PAC n. 201800996388.

Con successivi motivi aggiunti l'Azienda impugnava la nota n. X1.2023.0039461 del 24 febbraio 2023 con la quale, riesaminata la posizione dell'Azienda, venivano dichiarate l'inammissibilità integrale del pagamento della *Domanda Unica* 2018 nonché l'inammissibilità parziale della DU n. 201901257743 presentata per il 2019.

Le avverse determinazioni venivano adottate, in estrema sintesi, sul rilievo che sui fondi in relazione ai quali il contributo veniva richiesto (in Comune di Valdaone e Moena) non fosse stato esercitato il «*Mantenimento*» (pascolamento dei capi).

In particolare, il diniego parziale impugnato con il ricorso introduttivo si determinava inizialmente in virtù del non esercitato *Mantenimento* delle superfici in territorio trentino emerso dal mancato caricamento dei capi pascolati nella Banca Dati Nazionale: posizione rivista a seguito di ordine istruttorio, impartito dal Tar con ordinanza n. 51/2022, riconoscendo l'erroneità delle risultanze della BDN e ripristinando le superfici pur nella consistenza eleggibile risultante dal *refresh* (periodico aggiornamento sull'uso dei pascoli oggetto di aiuto) disposto a seguito dell'accertata *sovradichiarazione* del richiedente.

Il Tar, con sentenza n. 80 del 30 maggio 2023 (non impugnata, oggi definitiva), dichiarava improcedibile il ricorso introduttivo poiché superato dalle successive determinazioni e accoglieva in parte i motivi aggiunti (3° e 4° motivo) statuendo «*l'illegittima applicazione della sanzione relativa alla sovra dichiarazione, che deve essere annullata e decurtata dalla determinazione dell'importo del pagamento da corrispondere alla parte ricorrente per la DU 2018 e la DAR 2018*» sul rilievo che «*la procedura di refresh si è svolta in epoca successiva alla presentazione delle domande in contestazione e che, pertanto, la mancata indicazione della superficie eleggibile, quale risultante dalla rideterminazione successivamente resa disponibile a seguito del refresh/recupero del dato grafico, non è addebitabile alla richiedente in termini di responsabilità colpevole*», ferma restando «*la rideterminazione degli importi in pagamento sulla scorta della superficie eleggibile effettivamente determinata a seguito del refresh e/o dell'aggiornamento del fascicolo aziendale, operazione sulla quale la ricorrente comunque concorda, avendo anche adeguato a detta rideterminazione superficiale la domanda unica 2019*».

Il Tar dichiarava invece inammissibili per difetto di giurisdizione (da riconoscersi in favore del giudice ordinario):

la dedotta erronea quantificazione del pagamento della DU 2019 (5° motivo) poiché «*l'accoglimento parziale della domanda unica in questione non costituisce l'esito del riesercizio del potere che invece ha riguardato le DU e DAR 2018, ma integra il primo esame della DU 2019, conseguente all'assegnazione dei Titoli PAC*»;

la contestata compensazione del debito per *sovradichiarazione* con il credito spettante per il 2019 «*afferendo anche tale aspetto al momento esecutivo della liquidazione del pagamento dell'aiuto comunitario*».

Respingeva infine la domanda risarcitoria.

L'amministrazione, in coerenza con quanto deciso dal Tar, procedeva al ricalcolo dei premi relativi agli anni 2018 e 2019. L'Azienda, nelle more dell'assegnazione dei Titoli, rinunciava alla presentazione di ulteriori domande di aiuto per gli anni successivi e, una volta ottenuta l'assegnazione dei Titoli PAC (si afferma «*in via postuma*»), nel giugno 2023 provvedeva, nell'immediatezza della pubblicazione della illustrata sentenza n. 80/2023, alla loro cessione parziale (consentita dall'art. 34 del Regolamento UE n. 1307/2013) ad altre Aziende fra le quali l'Azienda agricola Asino Felice di Daurù Mauro s.s. (cessioni validate da AGEA).



Preso atto che i Titoli assegnati (compresi quelli nelle more ceduti) venivano da AGEA «cancellati» dal registro dei Titoli 2023-2027, l'azienda Molina avanzava istanza di restituzione degli stessi con nota del 14 novembre 2023 che AGEA respingeva con provvedimento n. 6552 del 25 gennaio 2024.

Detto diniego veniva dall'Azienda Molina e dalla Società Asino Felice impugnato dinanzi al Tar con ricorso iscritto al n. 39/2024 contestandolo nella parte in cui AGEA:

rilevava che «dalle verifiche eseguite con l'Organismo Pagatore della Regione Lombardia, in qualità di Ente titolare dei dati di riferimento utilizzati dal Registro Titoli per il calcolo degli utilizzi, si riscontra che l'Azienda Agricola Molina non risulta aver presentato domanda negli anni 2021 e 2022»;

determinava per tale ragione «la restituzione dei Titoli alla Riserva Nazionale» in ossequio a quanto prescritto dall'art. 31, par. 1 lett. b) del Regolamento n. 1307/2013 a norma del quale i «Titoli non attivati dagli agricoltori, per un periodo di due anni consecutivi, confluiscono nella riserva nazionale»;

non accoglieva la domanda di riassegnazione dei Titoli restituiti alla Riserva Nazionale.

Il Tar, disattesa l'eccezione di giurisdizione sollevata dall'amministrazione resistente, respingeva il ricorso con sentenza n. 123 del 30 luglio 2024 nei termini che saranno di seguito esposti.

Le Aziende impugnavano la sentenza del Tar con appello depositato il 18 febbraio 2025 deducendo:

«VIOLAZIONE DEGLI ART. 3, 6, 10, 21 OCTIES E 21 NONIES L. 241/1990; VIOLAZIONE E FALSA DEL REG. UE 1307/2013 E 639/2014. VIOLAZIONE DELL'AFFIDAMENTO E DELLA CERTEZZA DELLE EROGAZIONI COMUNITARIE. DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE; ECCESSO DI POTERE PER PERPLESSITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA; ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO»;

«VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 23, 31 E 32 DEL REG. (UE) 1307/2013 E DELL'ART. 9 DEL REG. (UE) N. 641/2014. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 8 DEL REG. (UE) N. 641/2014 E DELLA CIRCOLARE AGEA N. 26880 DEL 12 APRILE 2023; ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI; ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA; ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ»;

«VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 4 DEL REG. UE 640 DEL 2014 PER IMPOSSIBILITÀ DI STATUIRE L'ANNULLAMENTO DEI TITOLI PAC PER ESISTENZA DI UNA CIRCOSTANZA ECCEZIONALE»;

«VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 8 DEL REG. (UE) N. 641/2014 E DELLA CIRCOLARE AGEA N. 26880 DEL 12 APRILE 2023; ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI; ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ ED INGIUSTIZIA MANIFESTA; ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ»;

«VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI TIPICITÀ E NOMINATIVITÀ DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO, DELL'ART. 97 COST. DEGLI ARTT. 1,3,6, 10 E 10 BIS DELLA L. 241/90. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ASSOLUTA DEI PRESUPPOSTI, SVIAMENTO, ARBITRARIETÀ. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. VIOLAZIONE DELL'ART. 21 SEPTIES L.241/1990 E/O MOTIVA SULLA SCHERMATA E SULLA CARENZA DI VALORE PROVVEDIMENTALE».

Con atto depositato il 17 marzo 2025 AGEA si costituiva in giudizio confutando le avverse censure e contestualmente proponeva «appello incidentale subordinato» deducendo «ERROR IN PROCEDENDO - ERRONEITÀ DELLA SENTENZA PER AVERE IL GIUDICE DI PRIME CURE AFFERMATO LA PROPRIA GIURISDIZIONE RISPETTO AL RICORSO PROPOSTO IN PRIMO GRADO DAGLI ODIERNI APPELLANTI PRINCIPALI IN VIOLAZIONE DELL'ART. 7 DEL D.LGS. N. 104 DEL 2010».

Con memoria depositata il 29 gennaio 2026 le appellanti ribadivano «i motivi di doglianza già dedotti con il libello introduttivo».

AGEA richiama le conclusioni già rassegnate con replica del giorno successivo.

All'esito della pubblica udienza del 5 marzo 2026 la causa veniva decisa.

Con il primo motivo le appellanti, sul ritenuto presupposto che l'atto impugnato fosse da qualificarsi in termini di atto di annullamento in autotutela, lamentano il loro mancato coinvolgimento nel procedimento volto alla restituzione alla Riserva Nazionale dei Titoli PAC.

La sentenza è censurata nella parte in cui precisa che «il potere esercitato da A.G.E.A. con la nota impugnata non integra un atto di annullamento d'ufficio di precedenti determinazioni di assegnazione retroattiva dei Titoli» ritenendo che «consiste, invece, nella reiezione dell'istanza di riassegnazione dei Titoli, già in precedenza restituiti alla riserva».

A sostegno della pretesa erroneità delle suesposte statuizioni le appellanti espongono che oggetto di impugnazione in primo grado non era unicamente la comunicazione del 25 gennaio 2024 con cui AGEA comunicava la restituzione dei Titoli alla Riserva Nazionale ma anche, e «principalmente», il provvedimento «ancorché non conosciuto con cui l'Organismo Pagatore Regionale Lombardia e la Agenzia nazionale per le Erogazioni in Agricoltura hanno annullato e/o cancellato o comunque eliminato in via di mero fatto e disposto la restituzione alla Riserva Nazionale dei Titoli PAC detenuti in portafoglio dalla società ricorrente e meglio indicati all'interno della scheda estraibile dalla consultazione pubblica dei Titoli per la campagna 2020-2021».

AGEA avrebbe, a parere delle appellanti, operato un «*taglio retroattivo*» dei Titoli in assenza di comunicazione di avvio del relativo procedimento ponendo in essere un «*sostanziale annullamento*» posto che «*i Titoli infatti sono stati assegnati in data 16.1.2023 ma con effetto retroattivo a partire dall'anno 2018, e da tale anno l'AGEA ha effettuato i calcoli per verificare il successivo utilizzo biennale ai fini della loro conservazione*» (pag. 10 dell'appello).

L'amministrazione avrebbe «*agito in via di mero fatto*» sulla base di una «*istruttoria condotta in camera caritatis*» modificando il portafoglio Titoli dell'Azienda in pregiudizio anche degli acquirenti in buona fede cui venivano ceduti.

Il contestato incedere dell'amministrazione sarebbe avvenuto in spregio tanto del termine ragionevole entro cui è ammissibile l'annullamento d'ufficio, quanto dell'affidamento ingenerato dall'assegnazione dei Titoli intervenuta in virtù di un provvedimento amministrativo e di una successiva decisione giurisdizionale.

Il motivo è infondato.

Deve smentirsi che il provvedimento impugnato sia qualificabile in termini di atto di ritiro espressione del potere di autotutela avendo l'amministrazione provveduto in esito ad una espressa richiesta dell'Azienda Molina, come si evince dall'oggetto del provvedimento recante «*Richiesta annullamento calcolo massivo restituzione Titoli ed immediata restituzione dei medesimi (Prot. 84443/2023) / Riscontro*» che respingeva l'istanza presentata dall'Azienda Molina sul rilievo della mancata presentazione della domanda per gli anni 2021 e 2022 (circostanza riconosciuta dalla stessa Azienda).

Deve pertanto ritenersi fuori fuoco la dedotta violazione del termine ragionevole entro il quale procedere all'annullamento d'ufficio. In ogni caso, non può che rilevarsi come l'intervento censurato di AGEA intervenisse nel gennaio 2024 in esito alla citata pronuncia del Tar del 30 maggio precedente.

Con il secondo motivo le appellanti, sviluppando doglianze già introdotte con il precedente capo d'impugnazione, deducono la violazione dell'art. 31 del Regolamento UE n. 1307/2013 che, come evidenziato, disciplina l'istituto della restituzione dei Titoli PAC per mancato utilizzo.

Espongono che il Regolamento n. 1307/2013 impone agli Stati membri l'istituzione di una riserva nazionale di Titoli avente lo scopo di alimentare future assegnazioni alla cui alimentazione concorrono le restituzioni dei Titoli inutilizzati da disporsi quale misura sanzionatoria riconducibile all'inerzia dell'assegnatario, sia in presenza di una mancata attivazione degli stessi che in presenza di una attivazione cui segue il mancato rispetto degli impegni assunti, che comporta altresì che non si dia luogo a pagamenti nei due anni successivi, fatti salvi impedimenti per causa maggiore o circostanze eccezionali ai sensi dell'art. 4 del Regolamento n. 640/2014.

Nel caso di specie risultano annotate dall'amministrazione mancate attivazioni per gli anni 2021 e 2022 con conseguente restituzione di n. 270 Titoli.

Parte appellante sostiene che la propria inerzia sarebbe stata «*inevitabilmente condizionata dagli sviluppi processuali che hanno investito la Molina*» come confermerebbe la circostanza che l'assegnazione dei Titoli successivamente cancellati avveniva «*in data successiva a quella del presunto mancato utilizzo ad a seguito di provvedimenti giurisdizionali*» (pag. 13 dell'appello).

La contestazione della mancata attivazione in relazione a Titoli non posseduti sarebbe illogica non trovandosi l'Azienda in possesso degli stessi e versando quindi nell'impossibilità di presentare le domande sulla base di un diritto a quel momento controverso nel giudizio pendente.

La restituzione sarebbe quindi avvenuta in violazione dell'art. 31 del Regolamento e viziata da illogicità e ingiustizia manifesta.

La sentenza è quindi censurata laddove afferma:

che il precedente n. 80/2023 «*non ha riguardato l'assegnazione retroattiva dei Titoli 2018, ma la sussistenza delle condizioni per il pagamento delle relative domande di liquidazione dell'aiuto*»;

che «*quanto al ricorso introduttivo, deve essere pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere, a mente dell'art. 34, comma 5, c.p.a., avendo l'Amministrazione pienamente conformato l'istruttoria all'interpretazione prospettata dal ricorrente in giudizio, con conseguente riforma del precedente atto di diniego parziale e riconoscimento del presupposto per l'attribuzione del premio*»;

che «*il diniego parziale di accoglimento espresso da ultimo con atto del 25 luglio 2022 dall'Organismo pagatore della Lombardia (d'ora in poi anche OPLO) con riguardo alla Domanda Unica di pagamento per l'anno 2018, presentata ai sensi del Reg. UE 1306/2013 e del Reg. UE 1307/2013 (d'ora in poi anche DU 2018) ed alla domanda di accesso alla Riserva Nazionale dei Titoli PAC (d'ora in poi anche DAR 2018), presentata ai sensi dell'art. 30 Reg. UE n. 1307/2013, entrambe proposte il 18.06.2018*»;

che «*la mancata presentazione della domanda di aiuto per i periodi 2021-2022 ha costituito il frutto di una scelta della Molina ricorrente, confessorialmente dichiarata anche nel precedente ricorso, non ostando alla presentazione di tali domande l'assenza della disponibilità dei Titoli nel momento della presentazione delle stesse, come del resto comprovato dal comportamento della stessa azienda ricorrente con il deposito della domanda 2019*».

A parere delle appellanti, il Tar non avrebbe compreso come l'assegnazione dei Titoli PAC, che l'Organismo pagatore e AGEA attribuivano a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 51/2022 del giudice di primo grado, rappresentasse il bene della vita invocato e tale travisamento avrebbe indotto il giudice di prime cure a ritenere che il mancato utilizzo dei Titoli fosse una scelta dell'Azienda.



A parere dell'appellante inoltre l'assegnazione di n. 270 Titoli PAC disposta con il provvedimento del 16 gennaio 2023 sarebbe intervenuta con effetto retroattivo dal 2018 ancorché l'Azienda ne avesse avuto la *detenzione* in un momento successivo.

In sintesi l'appellante afferma che l'amministrazione avrebbe dato applicazione all'art. 31 del Regolamento n. 1307/2013 senza considerare che ai sensi del successivo art. 32 il diritto all'aiuto presuppone che l'attivazione avvenga in relazione a Titoli già assegnati mentre nel caso di specie gli stessi non erano nel possesso dell'Azienda.

Ne deriverebbe che la mancata attivazione dei Titoli discenderebbe dalla loro mancata assegnazione nel periodo 2019-2023 imputabile all'amministrazione e non da negligenza dell'Azienda.

Ritenere come fatto dal Tar che la restituzione alla riserva fosse un atto vincolato, contrasterebbe con quanto statuito con la sopra illustrata sentenza n. 80/2023 che in relazione alla domanda di Accesso alla Riserva Titoli (DAR) dichiarava cessata la materia del contendere proprio alla luce dell'intervenuta assegnazione del 2023.

Il motivo è infondato.

Per esigenze di corretto inquadramento della presente fattispecie, si procede ad un sintetico richiamo del contesto normativo di riferimento.

Ai sensi dell'art. 72, para. 1, del Regolamento UE n. 1306/2013 «ogni beneficiario del sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 2, presenta ogni anno una domanda di pagamenti diretti oppure una domanda di pagamento per le misure di sviluppo rurale connesse alla superficie e connesse agli animali»

Ai sensi del successivo art. 75, para. 1, i «pagamenti nell'ambito dei regimi e delle misure di sostegno di cui all'articolo 67, paragrafo 2, sono eseguiti nel periodo dal 1° dicembre al 30 giugno dell'anno civile successivo»; precisa il paragrafo successivo che «i pagamenti di cui al paragrafo 1 sono effettuati solo dopo che sia stata ultimata la verifica delle condizioni di ammissibilità a cura degli Stati membri a norma dell'articolo 74».

L'art. 31, comma 1, lett. b) del Regolamento UE n. 1307/2013 prevede che «la riserva nazionale o le riserve regionali sono alimentate dagli importi corrispondenti: ... b) a un numero di diritti all'aiuto equivalente al numero totale di diritti all'aiuto non attivati dagli agricoltori a norma dell'articolo 32 del presente regolamento per un periodo di due anni consecutivi, salvo nel caso in cui la loro attivazione sia impedita per causa di forza maggiore o circostanze eccezionali»

La relativa istruttoria ed il conseguente calcolo delle eventuali restituzioni che andranno ad alimentare le riserve sono di competenza degli Organismi pagatori, che è anche il detentore del fascicolo aziendale, e non di AGEA che si limita alla gestione del Registro Nazionale Titoli recependo i dati forniti dai primi.

Ciò premesso, deve rilevarsi che, come correttamente osservato dal Giudice di prime cure, la sentenza n. 80/2023 «non ha riguardato l'assegnazione retroattiva dei Titoli 2018, ma la sussistenza delle condizioni per il pagamento delle relative domande di liquidazione dell'aiuto».

Se ne trae conferma dalle motivazioni spese con i capi VI e VII della decisione laddove il Tar afferma:

che «l'esame dei successivi motivi di gravame, aventi ad oggetto l'atto del 24 febbraio 2023 di rigetto del pagamento della Domanda unica per l'anno 2018 (DU2018) nonché della Domanda di accesso alla Riserva nazionale per il medesimo anno 2018 (DAR 2018), deve iniziare dalle censure, di natura sostanziale, dedotte con il terzo e quarto motivo di ricorso in quanto mirate a soddisfare l'interesse finale fatto valere in giudizio dalla ricorrente, ossia l'interesse ad ottenere l'annullamento dell'applicazione delle sanzioni per sovradichiarazione, mentre con la censura prospettata nel secondo mezzo la ricorrente si appunta sui vizi di natura formale e procedimentale dell'istruttoria, la cui fondatezza potrebbe comportare solamente la soddisfazione dell'interesse strumentale alla rinnovazione del procedimento di riesame delle domande richiamate»;

che «i motivi terzo e quarto, aventi ad oggetto la procedura di refresh, effettuata sul pascolo collocato a Moena, devono essere trattati congiuntamente e sono fondati. Giova innanzitutto rilevare che la procedura di refresh consiste nel periodico aggiornamento sull'uso dei suoli oggetto di aiuto al fine precipuo di consentire all'Amministrazione di verificare l'ammissibilità delle domande di premio presentate dai produttori agricoli (T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 19 gennaio 2023, n. 975)».

Deve quindi prendersi atto della circostanza che il Tar perveniva alla decisione di accogliere parzialmente le doglianze di parte ricorrente statuendo in ordine alle condizioni per il pagamento delle domande senza tuttavia pronunciarsi in merito all'assegnazione dei Titoli.

Quanto alla censurata restituzione dei Titoli alla riserva nazionale per mancata attivazione degli stessi non può che disattendersi la dedotta imputabilità dell'omissione all'amministrazione addebitabile invece all'inerzia dell'Azienda che peraltro riconosce, come rilevato dal Tar, di non avervi provveduto per scelta propria.

Sul punto non può che rilevarsi come in sede di ricorso le appellanti affermavano:

«dal canto suo, la Molina – che, come dedotto nel ricorso per motivi aggiunti, a causa della inerzia della P.A. alla assegnazione dei Titoli aveva rinunciato alla presentazione di ulteriori domande di aiuti comunitari» (pag. 5);

«l'art. 31 citato, disciplina quindi, le condizioni attraverso le quali la riserva nazionale viene alimentata e tra questi, per quanto d'interesse, è prevista la restituzione dei Titoli per mancato utilizzo. trattasi di una previsione per c.d. sanzionatoria collegata all'inerzia del proprietario/assegnatario dei Titoli» (pag. 10);

«... non avendo [l'Azienda] nessuna possibilità la società di presentare le domande sulla base di un diritto inesistente»

(pag. 11).

La mancata attivazione determina quindi la misura prevista dal già illustrato art. 31, comma 1, lett. b) del Regolamento UE n. 1307/2013 che impone l'alimentazione della riserva nazionale con i «*diritti all'aiuto non attivati dagli agricoltori a norma dell'articolo 32 del presente regolamento per un periodo di due anni consecutivi*».

Priva di rilievo, nei sensi invocati in appello, è l'ulteriore deduzione di parte appellante riferita all'impossibilità, sancita dall'art. 32 del Regolamento n. 1307/2016, di attivare i Titoli precedentemente alla loro assegnazione.

Il richiamo è inconferente atteso che ai sensi della disposizione in questione «*il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è concesso agli agricoltori, tramite dichiarazione ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro nel quale il diritto è stato assegnato*».

Ne deriva l'irrelevanza, ai fini dell'attivazione, del materiale possesso dei Titoli rilevando invece che gli stessi abbiano già costituito oggetto di assegnazione allo Stato; circostanza questa che non è controversa.

Con il terzo motivo l'appellante deduce che l'illustrata vicenda amministrativa e processuale invocata a sostegno dell'assenza di una propria responsabilità in ordine alla mancata attivazione dei Titoli integrerebbe una causa di forza maggiore nei sensi di cui all'art. 4 del Regolamento UE n. 640/2014, espressamente richiamato dall'art. 31 del Regolamento n. 1307/2013 in coerenza con il Considerando 5 del Reg. UE 1306/2013, secondo cui le autorità nazionali «*dovrebbero adottare decisioni sui casi di forza maggiore o sulle circostanze eccezionali caso per caso, sulla base delle pertinenti prove, ed applicando il concetto di forza maggiore nell'ambito del diritto agrario dell'Unione alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*».

Il motivo è infondato per le argini già esposte.

Si è infatti già chiarito che la mancata attivazione del titolo, sotto un primo profilo, era frutto di una scelta dell'Azienda: sotto altro profilo, non era impedita dal momentaneo mancato possesso degli stessi.

Ne consegue che non ricorreva nella presente fattispecie alcuna causa di forza maggiore.

Con il quarto motivo l'appellante deduce la perplessità della condotta dell'amministrazione che, qualora avesse ritenuto che i Titoli riferiti alle annualità 2021 e 2022 dovessero essere cancellati per mancato utilizzo, non avrebbe dovuto autorizzare la loro cessione.

A tal proposito richiama la circolare AGEA n. 26880 del 12 aprile 2023, nella parte in cui afferma:

che «*la documentazione giustificativa da allegare obbligatoriamente in ragione della fattispecie di trasferimento scelta, completa in ogni sua parte, registrazione dell'atto compresa, deve essere prodotta al momento della presentazione della domanda di trasferimento e, comunque, non oltre la scadenza per la presentazione della domanda di trasferimento Titoli*» (punto 4);

che «*elemento indispensabile per il rilascio della domanda di trasferimento Titoli è la presenza dell'assenso del cedente al trasferimento. Il suddetto assenso costituisce, infatti, uno strumento indispensabile di controllo della legittimità del trasferimento dei Titoli posto a tutela degli agricoltori, poiché consente di non eseguire trasferimenti frutto di condotte illecite, anche penalmente rilevanti, che possono essere commesse a danno ed insaputa degli agricoltori. L'assenso del cedente con l'indicazione obbligatoria della data in cui viene prestato deve essere acquisito dal CAA al quale l'agricoltore ha conferito mandato, utilizzando una specifica funzione resa disponibile nell'ambito del SIAN o direttamente dall'Organismo pagatore competente per gli agricoltori non associati ad alcun CAA, secondo le modalità stabilite dall'Organismo pagatore competente, entro il termine per il perfezionamento dei trasferimenti previsto dal precedente paragrafo 4*» (punto 5)

Il motivo è infondato.

L'art. 13 del DM 23 dicembre 2022 dispone che «*i diritti all'aiuto possono essere trasferiti solo a un agricoltore in attività stabilito in Italia, salvo in caso di successione effettiva o successione anticipata, e il trasferimento deve avvenire mediante atto scritto registrato ed essere comunicato, a pena di inopponibilità, all'organismo pagatore che detiene il fascicolo aziendale dell'agricoltore cessionario, entro il termine e con le modalità stabiliti dall'organismo di coordinamento*».

La circolare sopra richiamata, attuativa della adisposizione da ultimo illustrata, chiarisce che il controllo sul trasferimento dei Titoli PAC richiesto ad AGEA è limitato alle seguenti verifiche:

- della qualità di agricoltore in attività («*il soggetto cessionario deve pertanto essere in possesso del requisito di agricoltore in attività alla data di presentazione della domanda di trasferimento Titoli nel sistema informatico dell'Organismo pagatore competente*»);
- della posizione debitoria del cedente («*ulteriore requisito di ammissibilità della domanda di trasferimento Titoli è l'assenza di debiti in capo al soggetto cedente*»);
- del consenso del cedente («*la domanda di trasferimento Titoli è altresì rigettata qualora il soggetto cedente non presti l'assenso al trasferimento*»);
- dell'assenza di un diniego espresso o della presenza di un'anticipazione data a favore del cedente («*la domanda di trasferimento Titoli è rigettata qualora sia stata concessa l'anticipazione con Fondi nazionali in favore del soggetto cedente o qualora quest'ultimo abbia manifestato diniego espresso al trasferimento*»).

Alcun accertamento circa la validità dei Titoli è quindi richiesto ad AGEA dalla fonte interna invocata.

Con il quinto motivo l'appellante lamenta che non avrebbe avuto conoscenza dell'esito in questa sede contestato in virtù

di un provvedimento espresso ma dalla consultazione del proprio Registro Titoli tramite visione della schermata del sito *internet* SIAN, e ciò in violazione del modello procedimentale di cui alla L. n. 241/1990 e del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

Avrebbe quindi errato il Tar laddove afferma che *«la restituzione dei Titoli, a sua volta, è avvenuta in data ben anteriore, mediante la procedura informatica all'uopo prevista»* e che tale attività *«non esige un provvedimento espresso diverso dalle risultanze del Registro Titoli nel portale SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale) a cui la parte ricorrente ha fatto regolarmente accesso»*.

L'appellante pur riconoscendo che *«il rapporto amministrativo con gli Organismi Pagatori si fonda sulle specifiche norme europee e interne di attuazione che regolano il procedimento di pagamento diretto agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e la partecipazione al procedimento si realizza in tali forme di cd. tele-amministrazione»* (pag. 22 dell'appello), espone che ciò riguarderebbe unicamente *«la procedura di pagamento degli aiuti europei»* e non anche la restituzione dei Titoli che, incidendo su posizioni giuridiche acquisite, non potrebbe *«certamente essere relegata ad un mero sistema informatico, privando quindi il titolare di ogni diritto di fornire un proprio contributo procedimentale»*.

Il motivo è infondato.

A tacere della genericità dell'affermazione circa l'estraneità dei sostegni in questione agli aiuti europei, non può che rilevarsi come la conoscenza della restituzione alla riserva nazionale dei Titoli avveniva con provvedimento espresso adottato su istanza della stessa Azienda.

In ogni caso, le posizioni delle Aziende in materia, e in particolare le risultanze del Registro Nazionale Titoli, sono accessibili trattandosi di procedimenti soggetti ad un regime di pubblicità che consente l'accesso e la consultazione da parte degli interessati (circostanza riconosciuta dalle stesse appellanti che a detto Registro accedevano).

Per quanto precede l'appello deve essere respinto con conseguente improcedibilità per difetto di interesse dell'appello incidentale subordinato proposto da AGEA.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico delle appellanti in solido nella misura liquidata in dispositivo.

Le questioni appena vagliate esauriscono l'ambito del contenzioso sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663).

Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

P.Q.M.

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

respinge l'appello principale;

dichiara improcedibile l'appello incidentale subordinato proposto da AGEA;

condanna le appellanti al pagamento in solido, in favore di AGEA, delle spese del presente grado di giudizio che liquida in € 3.000,00.

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

(Omissis)