

Il rigetto dell'istanza di autotutela costituisce conferma propria se fondato su nuova istruttoria e su fatti sopravvenuti (fattispecie in tema di recupero di aiuti agricoli ritenuti indebitamente percepiti)

Cons. Stato, Sez. VI 8 luglio 2026, n. 5492 - Montedoro, pres.; Gallone, est. - Poggio Macina Società Agricola a r.l. ed a (avv.ti Amerini e Parodi) c. A.R.T.E.A. - Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura (avv. Grazzini).

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune (PAC) - Aiuti comunitari - Recupero di aiuti agricoli ritenuti indebitamente percepiti - Autotutela amministrativa - Rigetto dell'istanza - Necessaria la sua autonoma impugnazione.

(Omissis)

FATTO

1. La Poggio Macina società agricola a r.l. (in seguito anche solo "Poggio Macina"), con sede in Manciano di Grosseto, è risultata beneficiaria di aiuti comunitari al settore dell'agricoltura, erogati da A.R.T.E.A. in quanto organismo pagatore, relativamente al periodo di pianificazione 2014 - 2022.

In particolare, la predetta società ha percepito provvidenze dell'Unione Europea in virtù della Domanda Unica di Aiuto, finanziata dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) disciplinato dal regolamento UE n. 1306/2013, e nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2022, finanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), disciplinato dal regolamento UE n. 1305/2013.

Quanto a quest'ultimo strumento, gli aiuti percepiti da Poggio Macina hanno riguardato la misura n. 11 (imprenditori agricoli che conducono con agricoltura biologica superfici collocate sul territorio regionale) e la misura n. 13 (relativa agli imprenditori agricoli in zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici).

2. La Guardia di Finanza di Orbetello, con verbale di accertamento n. (Omissis) emesso a seguito di controllo effettuato sulla suddetta società, ha contestato alla stessa un'indebita percezione dei suddetti aiuti, con riferimento alla misura n. 11 per l'anno 2014, per l'importo di €. 3.759,06.

Con ulteriore verbale n. 11655 del 13 gennaio 2021, la Guardia di Finanza ha contestato ulteriori indebite percezioni per l'importo complessivo di €. 136.168,69 per gli anni compresi tra il 2016 e il 2019, di cui €. 64.284,35 di competenza del Settore Aiuti Diretti.

In particolare, i profili contestati dalla Guardia di Finanza riguardano la mancanza di un'effettiva conduzione dei terreni per i quali erano stati richiesti gli aiuti, e l'omesso utilizzo dei terreni per l'esercizio di attività tipicamente agricola o agricola biologica (stante l'indisponibilità di macchine agricole e di fatture di noleggio, di personale agricolo assunto dalla società e di fatture emesse da prestatori esterni, il mancato pagamento di un canone di locazione, la carenza di una struttura aziendale e di documenti contabili, lo stato di abbandono di 59 ettari di terreno sui quali avrebbe dovuto svolgersi l'attività beneficiaria di contributo).

È stata, pertanto, evidenziata l'indebita percezione di aiuti comunitari per 59 ettari, nella programmazione 2014 - 2020.

3. A.R.T.E.A., con propria comunicazione del 18 gennaio 2021, ha avvisato Poggio Macina dell'avvio del procedimento diretto al recupero di quanto indebitamente percepito, quantificato nell'importo di €. 63.800,48, relativamente alle sole somme di competenza del Settore Aiuti Diretti, al netto delle somme già precedentemente recuperate.

In seguito, con nota prot. (Omissis) del 20 luglio 2021, A.R.T.E.A., in persona della Dirigente del Settore Aiuti Diretti, dott.ssa Pe., ha disposto l'archiviazione del procedimento di recupero.

Il 7 dicembre 2021 il Direttore di A.R.T.E.A. ha chiesto alla dirigente dott.ssa De Sa. il riesame della pratica.

La predetta dirigente, riesaminata la fattispecie, ha trasmesso a Poggio Macina la comunicazione prot. 5352 del 5 maggio 2022 con la quale ha dato avviso dell'avvio del procedimento di annullamento d'ufficio in autotutela del provvedimento di archiviazione prot. (Omissis) del 20 luglio 2021.

4. Da ultimo, con decreto n. 1123 del 12 luglio 2022 il Settore Aiuti Diretti di A.R.T.E.A. ha disposto l'annullamento d'ufficio del provvedimento di archiviazione prot. (Omissis) del 20 luglio 2021, per violazione della normativa nazionale e comunitaria e del bando regionale, alla luce dei verbali della Guardia di Finanza del 2019 e del 2021 e, per conseguenza, la revoca dei 20 decreti di autorizzazione emessi tra il 2014 e il 2019, di competenza del Settore Aiuti Diretti, contestati dalla Finanza ed elencati nell'allegato A al decreto, autorizzando contestualmente il recupero delle somme indebitamente percepite per l'importo complessivo di €. 63.800,48.

5. Con ricorso notificato il 12 ottobre 2022 e depositato il 27 ottobre 2022 Poggio Macina ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il suddetto decreto n. 1123 del 12 luglio 2022.

5.1 In particolare a sostegno del ricorso di primo grado ha dedotto i seguenti motivi:

1) *Violazione/falsa applicazione di legge. Articolo 21 novies legge numero 241/1990. A proposito del termine di esercizio*

del potere di annullamento di ufficio dell'atto amministrativo illegittimo;

2) *Violazione/falsa applicazione di legge ex articolo 10 legge sul procedimento nonché eccesso di potere in ogni sua figura sintomatica (sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta). A proposito degli accertamenti puntuali e delle valutazioni ponderate riguardo i presupposti fattuali del provvedimento impugnato;*

3) *Violazione/falsa applicazione di legge. Diritto al contraddittorio articoli 7 e 10 legge 241/1990. Impegno della pubblica amministrazione ad osservare norme di comportamento improntate a collaborazione e buona fede. A proposito della omessa comunicazione preventiva di atti istruttori rilevanti ed anche in merito alla omessa convocazione della parte che aveva più volte richiesto di essere sentita;*

4) *Violazione di legge e dei principi che governano il procedimento amministrativo nonché eccesso di potere in relazione alla istruttoria omessa e comunque carente ed alla motivazione illogica riguardo il presupposto dell'annullamento in autotutela. Omessa motivazione ed eccesso di potere anche in relazione alla giustificazione del tempo di 11 mesi e 22 giorni impegnato per adottare il provvedimento di annullamento.*

6. Nel corso del giudizio di primo grado, con sentenza n. 256 del 1° agosto 2023 la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Toscana il ha escluso, rispetto alla vicenda *de qua*, la responsabilità amministrativa di Poggio Macina e del suo legale rappresentante, in quanto “questo Collegio ritiene che nella fattispecie non risulti sufficientemente provato, e quindi sia processualmente insussistente, l'elemento oggettivo necessario ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa rappresentato dalla condotta illecita dei convenuti. Per conseguenza, la domanda risarcitoria azionata va rigettata”.

6.1 A seguito e in ragione di tale pronunciamento, Poggio Macina ha presentato ad A.R.T.E.A. un'istanza di autotutela, diretta alla revoca o all'annullamento del decreto n. 1123 del 12 luglio 2022, dapprima con mail del difensore in data 1° agosto 2023, poi con PEC della società dell'11 marzo 2024.

6.2. A.R.T.E.A. ha, tuttavia, respinto detta istanza di autotutela con provvedimento del 30 aprile 2024.

In particolare, A.R.T.E.A. ha confermato la propria precedente determinazione “anche sulla base delle valutazioni espresse dal legale incaricato nel giudizio al TAR in un parere legale richiesto a seguito dell'istanza di autotutela dell'Avv. Amerini [...] stante l'autonomia del giudizio contabile dal giudizio amministrativo, stante il provvedimento cautelare del TAR Toscana favorevole ad Artea che contiene peraltro una valutazione di merito favorevole seppur sommaria per la fase cautelare e stante la sentenza favorevole di contenuto analogo resa dal Tar Toscana recentemente in una controversia simile” (con riferimento alla sentenza del T.A.R. per la Toscana n. 1237/2023).

6.3 Il suddetto nuovo provvedimento non è stato impugnato da Poggio Macina.

7. Ad esito del giudizio di primo grado, con la sentenza indicata in epigrafe, l'adito T.A.R. dopo aver disatteso *in limine* l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa erariale, ha accolto l'eccezione di improcedibilità del ricorso osservando che:

- “il provvedimento adottato da ARTEA il 20 aprile 2024 non può ritenersi espressione di una mera conferma, ma configura invece una conferma propria”;

- “Nell'adottare tale pronunciamento, ARTEA ha infatti considerato un'importante sopravvenienza fattuale, costituita dall'avvenuta emissione della sentenza della Corte dei Conti, che peraltro riconosceva la fondatezza della posizione processuale della ricorrente, ed ha svolto nuove valutazioni afferenti alla ritenuta non condivisibilità dell'impostazione del giudice contabile e all'autonomia del giudizio amministrativo da quello svolto dinanzi alla sezione toscana della Corte dei Conti. A tal fine, veniva del resto acquisito anche un apposito parere, menzionato nell'atto, a riprova di un'ulteriore attività istruttoria posta in essere. Peraltro, l'atto in questione veniva adottato in rigetto dell'istanza di annullamento in autotutela presentata dalla ricorrente, dunque reagiva ad un impulso di parte”.

8. Con ricorso notificato il 10 settembre 2025 e depositato il 9 ottobre 2025 ha proposto appello avverso la suddetta sentenza chiedendone la riforma.

9. In data 11 dicembre 2025 ARTEA si è costituita in giudizio.

La stessa ha depositato, in data 25 maggio 2026, memorie difensive ex art. 73 c.p.a. chiedendo la reiezione del gravame.

10. All'udienza pubblica del 25 giugno la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

2. Con l'unico motivo di appello, Poggio Macina censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha qualificato come atto di conferma propria il provvedimento del 30 aprile 2024, con cui A.R.T.E.A. ha rigettato la duplice istanza di annullamento in autotutela presentata dall'appellante.

Secondo parte appellante, l'interesse di Poggio Macina alla decisione non sarebbe venuto meno, come dimostrerebbe la successiva presentazione di un'istanza di prelievo, e la mancata impugnazione del provvedimento confermativo sarebbe giustificata dall'asserita assenza di lesività di tale ulteriore provvedimento.

2.1 Il motivo è infondato.

La statuizione di improcedibilità del ricorso di primo grado resa dal T.A.R. è corretta.

Il provvedimento di A.R.T.E.A. del 30 aprile 2024 ha natura di conferma propria con la conseguenza che, avendo lo stesso sostituito l'originario provvedimento oggetto di gravame, era onere del ricorrente di primo grado (odierno appellante) di insorgere avverso di esso, (circostanza non verificatasi nel caso di specie).

Secondo il costante insegnamento della giurisprudenza infatti si ha conferma cd. "propria" (per distinguerla dalla conferma cd. "impropria" o atto di "mera conferma") allorquando l'amministrazione giunga a ribadire la propria precedente determinazione ad esito di una nuova valutazione della fattispecie sottoposta, se del caso previo esperimento di specifico approfondimento istruttorio (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. II, 12 giugno 2020, n. 3746; Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2018, n. 21). Tanto deve risultare dalla motivazione dell'atto di conferma, dal quale si deve potere evincere che il provvedimento sopravvenuto sia frutto di un'autonoma determinazione dell'amministrazione.

2.2 Ebbene, nel caso di specie, l'atto di conferma ha espressamente conto di una serie di nuovi elementi e segnatamente:

- dell'istanza di autotutela formulata dall'odierna appellante;
- della sentenza della Corte dei conti n. 256/2023, pure ampiamente valorizzata nella suddetta istanza di autotutela;
- di un nuovo parere legale acquisito nel corso del procedimento;
- dell'ordinanza cautelare resa dal T.A.R. per la Toscana tra le parti nella vicenda *de qua*;
- della sentenza dello stesso T.A.R. per la Toscana del 27 dicembre 2023, n. 1237, relativa a un caso simile.

Di tali sopravvenuti elementi A.R.T.E.A. ha offerto, poi, nel provvedimento di conferma, una propria autonoma valutazione mettendo in evidenza, in particolare, "l'autonomia del giudizio contabile dal giudizio amministrativo" nonché la "valutazione di merito favorevole seppur sommaria" espressa dal T.A.R. per la Toscana in sede di cautela nell'ambito del primo grado presente giudizio.

Nessun rilievo assume per contro la circostanza che, con il medesimo provvedimento confermativo del 30 aprile 2024 A.R.T.E.A. abbia invitato Poggio Macina a depositare istanza di prelievo per anticipare la definizione del contenzioso e che l'appellante abbia poi effettivamente provveduto a depositare tale istanza.

La mera presentazione istanza di prelievo (la cui funzione è solo quella di stimolare la fissazione dell'udienza di merito) non è sufficiente a conservare l'interesse al ricorso né esclude la necessità di impugnare tempestivamente il provvedimento confermativo anche mediante motivi aggiunti.

3. Per le ragioni esposte l'appello è infondato e va respinto.

3.1 L'accertata infondatezza dell'unico motivo di gravame e la conseguente conferma della statuizione di improcedibilità del ricorso di primo grado esonera questo giudice dallo scrutinio dei motivi riproposti nel merito da parte appellante.

4. Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono ex art. 26, comma 1, c.p.a. la soccombenza e sono pertanto da porre integralmente a carico delle parti appellanti in solido tra loro.

P.Q.M.

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

Condanna gli appellanti Poggio Macina Società Agricola a r.l. e Gu. Ed., in solido tra loro, al pagamento, a titolo di spese processuali, in favore di A.R.T.E.A. - Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura, della somma di € 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori di legge (se dovuti).

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

(*Omissis*)