

N. 00200/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00467/2012 REG.RIC.
N. 00647/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 467 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Progetto 2001 Cooperativa Solidarieta' ed Ambiente, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Cassol, con domicilio eletto presso Nicoletta Ciriello in Venezia-Mestre, via Carducci, 9;

contro

Regione Veneto, Agea Agenzia Per Le Erogazioni in Agricoltura (parti non costituite in giudizio).

Avepa Agenzia Veneta Per i Pagamenti in Agricoltura, rappresentata e difesa per legge dagli Avv. Ezio Zanon, Antonella Cusin, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

sul ricorso numero di registro generale 647 del 2012, proposto da:
Cooperativa Progetto 2001 Solidarieta' ed Ambiente, rappresentata e difesa dall'avv. Mauro Cassol, con domicilio eletto presso Nicoletta Ciriello in Venezia-Mestre, via Carducci, 9;

contro

Agenzia Veneta Per i Pagamenti in Agricoltura (A.V.E.P.A), rappresentata e difesa per legge dagli avv. Antonella Cusin, Ezio Zanon, Bianca Peagno, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;
Regione Veneto, Agea - Agenzia Per Le Erogazioni in Agricoltura (parti non costituite in giudizio).

per l'annullamento,

quanto al ricorso n. 467 del 2012:

del decreto 22/12/2011 n. 132 adottato dall'Avepa struttura periferica di Padova, con il quale è stata disposta:

- 1) la decorrenza totale dagli aiuti concessi alla ditta progetto 2001 Società Cooperativa Agricola - onlus (cuaa 01043980257) relativamente alle misure 211 e 214/e/m del Programma di Sviluppo Rurale 2007/2013 in applicazione delle riduzioni ed esclusioni previste dalla normativa comunitaria per le seguenti domande: PSR-211 domanda 956836 del 9/7/2007; PSR-211 domanda 1290384 del 17/11/2008; PSR-214/e/m domanda 1200027 del 15/5/2008; PSR-214/e/m domanda 1557996 del 30/9/2009; PSR-211 domanda 1558084 del 1789986 del 17/5/2010; PSR-211 domanda 2015259 del 16/5/2011;
- 2) di determinare l'applicazione delle riduzioni ed esclusioni nonché dei seguenti debiti;

3) di quantificare il debito della ditta Progetto 2001 nella somma totale di euro 25.225,42;

4) di iscrivere il debito accertato di euro 25.225,42 nel registro debitori dell'Avepa al n. 42259 maggiorato della quota relativa agli interessi legali forfettari di 30 giorni, pari ad euro 46,55 calcolati secondo le modalità stabilite con decreti del direttore 601/2008 e 21/2010;

5) di comunicare alla ditta l'obbligazione di restituire, in favore dell'Avepa, nel termine di 30 giorni dal ricevimento del presente provvedimento, l'importo di euro 25.271,97 comprensivo degli interessi legali presso l'Istituto Tesoriere - Cassiere Friuladria - Credit Agricole, tramite bonifico bancario;

6) di comunicare a quest'ultima che in difetto di integrale e puntuale pagamento nel termine suddetto, gli interessi continueranno a maturare fino al saldo effettivo e si procederà a recuperare le somme dovute tramite compensazione sui futuri pagamenti dalla ditta ai sensi dell'art. 5-ter del reg. (ce) 885/2006 o, in alternativa, per riscossione coattiva a mezzo ruolo esattoriale o attraverso altre forme di recupero tra cui l'esclusione delle eventuali polizze fideiussorie;

nonché con i motivi aggiunti depositati il 13.7.2012:

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, del decreto 7.3.2012 n. 269 da parte dell'Avepa struttura centrale di Padova.

quanto al ricorso n. 647 del 2012:

del decreto adottato in data 25/1/2012 n. 207 dall'Avepa struttura periferica di Padova, con il quale è stata disposta - la non ammissibilità al pagamento della domanda n. 2041862 del 16/5/2011, in quanto mera domanda di conferma di impegno e di pagamento per la quarta

annualità dell'aiuto relativo alla misura 214/e/m del programma di sviluppo rurale già concesso per la domanda n. 1200027 del 15/5/2008, poi dichiarata decaduta, nonché dell'eventuale domanda che la ditta dovesse presentare nel 2012 di conferma di impegno e di pagamento per la quinta annualità dello stesso aiuto -.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Avepa Agenzia Veneta Per i Pagamenti in Agricoltura e di Agenzia Veneta Per i Pagamenti in Agricoltura (A.V.E.P.A);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2014 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In conseguenza dell'avvenuta iscrizione nel registro degli indagati del rappresentante legale della ditta Progetto 2001, la Avepa disponeva la sospensione delle erogazioni ex art. 33 del D.Lgs. 228/2001 e, ciò, con decreto n. 37 del 19/11/2010.

A seguito di successive verifiche poste in essere dalla stessa Avepa, circa le somme precedentemente erogate alla ricorrente, veniva disposta la comunicazione dell'avvio di procedimento di decadenza degli aiuti relativi alle misure 211 e 214.

A conclusione di detto procedimento veniva emanato il decreto n. 132 del 22/12/2011 con il quale si dichiarava la decadenza totale per le annualità 2007, 2009, 2010, 2011, quantificando il debito della Ditta Progetto 2001 in Euro 25.225,42, intimando alla stessa società di restituire le somme indebitamente percepite.

Con l'impugnazione del provvedimento sopra citato, nel ricorso RG 467/12, si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

1. eccesso di potere per motivazione carente e contraddittoria, in quanto l'Avepa avrebbe posto a fondamento del provvedimento impugnato le testimonianze rese da una serie di proprietari che avevano negato di aver concesso l'utilizzo delle aree, utilizzo quest'ultimo propedeutico al calcolo dei benefici attribuiti alla ricorrente;
2. violazione del Manuale Generale delle procedure di Controllo dell'Avepa n. 781 del 24/12/2008, in quanto gli accertamenti dell'Avepa avrebbero dovuto essere disposti in ottemperanza a quanto previsto dal manuale sopra citato;
3. eccesso di potere per motivazione carente e contraddittoria, ritenendo che la disponibilità giuridica dei terreni non costituirebbe un presupposto per l'erogazione dei premi.

Nel corso del giudizio si costituiva l'Avepa, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Nella Camera di Consiglio del 12 Aprile 2012 questo Tribunale accoglieva l'istanza cautelare, ordinanza quest'ultima riformata dal Consiglio di Stato in data 06 Luglio 2012 e con provvedimento n. 2624/2012.

Con successivi motivi aggiunti si impugnava, sempre nel ricorso RG 467/12, anche il decreto n. 269/2012 del 07/03/2012 con il quale l'Avepa rideterminava, a seguito di un precedente errore, il debito della ricorrente e, ciò, per un importo pari a Euro 48.994,70.

All'udienza del 12 Settembre 2012 parte ricorrente rinunciava all'istanza cautelare proposta con i motivi aggiunti sopra citati.

Successivamente ai fatti sopra precisati la Cooperativa Progetto 2001 presentava un'ulteriore domanda di conferma per la quarta annualità 2011 e, ciò, con riferimento all'impegno già assunto per la domanda di cui alla misura 214/E/M n. 1200027 del 15/05/2008.

Veniva pertanto, emanato il decreto n. 207 del 25/01/2012 con il quale l'Avepa disponeva la non ammissibilità al pagamento della domanda n. 2041862 del 16/05/2011.

Con il ricorso di cui all'RG 647/12 la Cooperativa Progetto 2001 "Solidarietà ed Ambiente" chiedeva l'annullamento anche di detto ultimo provvedimento, proponendo i medesimi vizi di illegittimità sopra riportati e con riferimento al precedente ricorso di cui all'RG 467/12.

Si costituiva, anche nel presente giudizio, l'Avepa, chiedendo il rigetto dello stesso in quanto infondato.

Con l'ordinanza cautelare del 06/06/2012 questo Tribunale accoglieva l'istanza cautelare, provvedimento quest'ultimo riformato dal Consiglio di Stato, con ordinanza del 31/08/2012, che respingeva l'istanza cautelare proposta in primo grado.

All'udienza dei 29 Gennaio 2014, uditi i procuratori delle parti costituite, sia il ricorso RG 467/12 quanto il ricorso RG 647/12, venivano trattenuti per la decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo va disposta la riunione dei ricorsi RG 467/12 e RG 647/12 in considerazione di un'evidente connessione oggettiva e soggettiva.

1.1 Preliminarmente all'esame del merito va evidenziato come parte ricorrente abbia proposto sostanzialmente motivi analoghi sia, per quanto concerne l'impugnazione del decreto n. 132 di decadenza dei benefici, impugnato con il ricorso di cui all'RG 467/12 sia, ancora, per quanto concerne l'impugnazione, avvenuta con successivi motivi aggiunti, del decreto n. 269 del 07/03/2012, provvedimento quest'ultimo emanato in conseguenza dell'errore in cui era incorsa l'Amministrazione ora costituita e, ciò, nel momento in cui aveva emanato un atto autorizzativo di pagamenti nei confronti della ricorrente.

1.2 Analoghi motivi di impugnazione sono stati proposti anche per quanto riguarda l'avversato provvedimento n. 207 del 25/01/2012 di cui al ricorso RG 647/12 e, quindi, nei confronti del provvedimento mediante il quale l'Avepa aveva dichiarato la non ammissibilità del pagamento della domanda n. 2041862.

1.3 Le circostanze sopracitate, in quanto relative ad evidenziare l'analogia delle argomentazioni contenute nelle censure proposte, consentono di procedere ad una trattazione unitaria dei motivi di impugnazione avverso tutti i ricorsi sopra citati.

2. Ciò premesso è possibile evidenziare, sin d'ora, come le impugnative in esame, e nel loro complesso, vadano respinte in quanto infondate e, ciò, in considerazione dei motivi di seguito precisati.

2.1 E' infondato, in particolare, il primo motivo laddove parte ricorrente contesta la circostanza in base alla quale il provvedimento di decadenza n. 132 del 22/12/2011 sarebbe stato fondato, solo ed esclusivamente, sulle testimonianze rese al Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari di Parma da una serie di proprietari, comproprietari o affittuari di terreni dichiarati a premio dalla ditta e, ciò, nel momento in cui questi ultimi avevano negato di avere concesso l'utilizzo di detti terreni.

2.2 L'esame della normativa vigente (Dpr 503/1999, circolari n. 35/2001 e n. 23/2003 dell'Agea) consente di evidenziare come la disponibilità dell'utilizzo dei fondi costituisca, inequivocabilmente, un presupposto per l'attribuzione dei benefici, poi in concreto oggetto di revoca.

2.3 E', infatti, del tutto evidente che trattandosi di aiuti parametrati all'estensione dei terreni la disponibilità delle superfici costituisca un fattore essenziale, circostanza quest'ultima che comporta la conseguenza che l'erogazione del contributo non possa che essere condizionata alla sussistenza di un titolo documentabile e relativo alla disponibilità della superficie da parte del beneficiario.

2.4 Ne consegue come a fronte delle dichiarazioni dei proprietari che hanno affermato di non aver concesso alla ricorrente l'utilizzo dei fondi di cui si tratta, e a seguito dei controlli esperiti, l'Amministrazione ora costituita non poteva che sancire il venir meno degli aiuti in precedenza erogati.

2.5 Nemmeno è possibile fare proprie le argomentazioni di parte ricorrente laddove rileva come il procedimento penale che ha visto

come imputato il rappresentante legale dell'attuale ricorrente non avrebbe accertato alcuna responsabilità nei confronti dello stesso soggetto e con riferimento ai reati contestati.

2.6 Sul punto risulta, al contrario, dirimente constatare, come a prescindere dagli esiti del giudizio penale, l'Avepa avesse attivato un distinto procedimento amministrativo, nell'ambito del quale autonomamente aveva accertato l'insussistenza dei presupposti a fondamento dei benefici concessi.

3. E', altresì, evidente come sul punto sia applicabile quel tradizionale principio che ha sancito una sostanziale separatezza dei procedimenti penale e amministrativo, principio quest'ultimo che consente all'Amministrazione, nella sua autonomia di valutazione, di utilizzare nell'istruttoria di un qualunque procedimento amministrativo, elementi riconducibili al materiale probatorio acquisito nell'ambito di indagini compiute in sede penale.

4. Ma ai fini dell'infondatezza del motivo sopra citato assume carattere dirimente constatare come parte ricorrente, malgrado le contestazioni contenute nel provvedimento impugnato, non abbia dimostrato, nemmeno lungo tutto il corso degli attuali giudizi, l'effettiva disponibilità dei suoli di cui si tratta.

Detta circostanza consente di ritenere accertato il presupposto alla base del provvedimento impugnato e relativo alla non veridicità delle dichiarazioni rese in merito alla disponibilità dei suoli.

4.1 Si consideri, ancora, come il ricorrente non abbia fornito alcun riscontro circa l'esistenza di accordi effettivamente intervenuti tra l'Avepa e i proprietari dei terreni, accordi che seppur verbali avrebbero

potuto essere provati mediante il ricorso a elementi ulteriori e di supporto alle affermazioni contenute nelle memorie e, ciò, al fine di dimostrare l'esistenza di una volontà comune, dei proprietari e di Avepa, di cedere – e nel contempo di prendere in gestione – le aree di cui si tratta.

4.2 Ne consegue che detti accordi verbali, sulla base dei quali parte ricorrente asserisce che gli attuali proprietari avrebbero ceduto ad Avepa la disponibilità dei fondi di cui si tratta, integrano la fattispecie di mere dichiarazioni unilaterali, non supportate da alcun elemento di fatto.

4.3 E', altresì, necessario rilevare che, con la sentenza n. 231 del Tribunale di Belluno si era accertato che il rappresentante legale della ricorrente *“ha effettivamente presentato ad Avepa domande e dichiarazioni non corrispondenti al vero sull'esistenza di contratti di affitto di terreni, di proprietà di una serie di persone terze che non ne avevano direttamente consentito l'utilizzo”* e, in ciò, confermando le risultanze alle quali era pervenuta la stessa Amministrazione nel corso del procedimento amministrativo di cui si controverte.

5. L'esame della documentazione in atti consente di evidenziare che l'Avepa, pur in presenza delle dichiarazioni sopra citate, non si è limitata ad una mera acquisizione delle stesse nel procedimento di decadenza dei benefici di cui si tratta, ma a fronte di dette nuove circostanze, ha posto in essere un'istruttoria puntuale e precisa, verificando le singole dichiarazioni acquisite, l'incidenza delle stesse sull'ampiezza dei fondi dichiarati dalla ricorrente e, di conseguenza, il regime sanzionatorio da applicare al caso concreto.

5.1 Si è così verificata la superficie alla quale facevano riferimento dette dichiarazioni non veritiere, accertando se in conseguenza di detto nuovo computo si sarebbe dovuto procedere a rideterminare l'importo già erogato o, ancora, fosse indispensabile sancire una complessiva decadenza dei benefici di cui si tratta.

6. Si consideri, in ultimo, che l'Amministrazione resistente nel corso del giudizio di cui all'RG 467/12 ha depositato i verbali, relativi al procedimento penale pendente presso il Tribunale di Belluno, dai quali risulta confermato quanto asserito negli atti del giudizio circa le dichiarazioni dei proprietari e, quindi, per quanto attiene la mancata cessione alla Cooperativa Progetto 2001 dei fondi di cui si tratta

6. Sul punto va, peraltro, ricordato che un costante orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato sez. IV del 22/06/2004 n.4464) ha previsto che, seppur in un diverso ambito, l'Amministrazione possa legittimamente utilizzare il risultato delle indagini penali per quanto riguarda, fra l'altro, i fatti non controversi.

Si è sancito, infatti, che *“in sede disciplinare, l'amministrazione non ha l'obbligo di svolgere una particolare attività istruttoria al fine di acquisire ulteriori mezzi di prova quando dispone di elementi emersi dal giudizio penale, fermo restando l'obbligo di valutare autonomamente e discrezionalmente i fatti addebitati all'incolpato. Ne consegue che i fatti compiutamente accertati nella sede penale vanno assunti nel procedimento disciplinare senza che sugli stessi l'amministrazione possa procedere a nuovi e separati accertamenti, trattandosi di dati irremovibili, dovendo la p.a. procedere solo all'autonoma e discrezionale valutazione della loro rilevanza sotto il profilo disciplinare. Tale vincolo deve, in ogni caso, intendersi riferito anche alle ipotesi, quale quella di specie, in cui a fronte di una sentenza penale di condanna di*

primo grado, sia intervenuta una decisione di appello recante dichiarazione di non doversi procedere per prescrizione del reato, atteso che una tale statuizione processuale non vale a porre nel nulla gli specifici accertamenti compiuti nel primo grado del giudizio penale”.

7. Anche a prescindere dagli esiti del giudizio penale, e ai fini della decisione delle controversie sottoposte al presente Collegio, risulta comunque dirimente constatare come l'Avepa ha dimostrato la violazione di quanto previsto dalla misura 214, laddove richiede che i beneficiari della stessa misura dovranno disporre di idonei titoli di possesso sulla superficie oggetto di impegno per cinque anni e, ciò, senza soluzione di continuità.

Ne consegue come la censura sopra citata non possa che essere disattesa.

8. E' infondato anche il secondo motivo del ricorso laddove si contesta che l'Avepa, nell'emanare il provvedimento impugnato, avrebbe violato il Manuale Generale delle Procedure di controllo emanato dalla stessa Avepa.

8.1 Sul punto va rilevato come la parte resistente abbia smentito la veridicità delle argomentazioni prospettate, evidenziando come l'Avepa aveva provveduto ad inoltrare alla Procura della Repubblica di Belluno copia del provvedimento 132 ora impugnato e, in ciò, rispettando sul punto le prescrizioni contenute nel manuale sopra citato.

8.2 In ultimo deve evidenziarsi come sia del tutto irrilevante il rispetto di quelle ulteriori procedure di controllo circa la correttezza della tenuta del fascicolo aziendale o, ancora, l'esperimento dei controlli in loco

delle superfici e, ciò, in assenza dei presupposti per l'attribuzione dei benefici di cui alle misure n.211 e 214.

9. E' infondata anche l'ultima censura (terzo motivo di gravame) relativa alla presunta violazione dei regolamenti comunitari, argomentazione quest'ultima che ha come presupposto la convinzione in base alla quale la disponibilità giuridica dei terreni non costituirebbe un presupposto per l'erogazione dei premi.

9.1 Sul punto non può essere condivisa l'interpretazione così posta in essere, laddove si sostiene che la normativa comunitaria (e in questo senso citando la sentenza della Corte di Giustizia Europea sentenza del 24.06.2010) avrebbe enunciato il principio in base al quale il regolamento (CE) del 17 Maggio 1999, n. 1254, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, non subordina l'ammissibilità di una domanda di premi speciali alla produzione di un titolo giuridico valido, idoneo a giustificare il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggiere oggetto di tale domanda di aiuti.

9.2 Con riferimento a detta eccezione va, in primo luogo, rilevato come la pronuncia in questione si riferisca ad una diversa misura (premio speciale per i bovini maschi e premio per l'estensivizzazione) del tutto distinta dalle misure 211 e 214 di cui si tratta, circostanza quest'ultima che non consente di accedere ad una interpretazione estensiva dell'orientamento sopra citato.

9.3 Ma anche a prescindere da detta ultima considerazione deve ritenersi del tutto ammissibile che una disciplina nazionale, di applicazione del disposto comunitario, possa introdurre disposizioni

idonee a garantire che il beneficio sia concesso, effettivamente, nei confronti di quel soggetto che risulti in possesso dei requisiti previsti dalla misura di cui ci si riferisce.

9.4 Ne consegue che, in applicazione dei principi generali, deve ritenersi legittima quella normativa nazionale di dettaglio che, in quanto tale, prevede come presupposto per l'attribuzione del beneficio la sussistenza del titolo giuridico della disponibilità dell'area, disposizione che non può non essere diretta a prevenire frodi e irregolarità, obbiettivo quest'ultimo anch'esso, proprio della normativa comunitaria di cui si tratta.

9.5 Detta interpretazione trova conferma nell'art. 8 del Regolamento CE n. 2988/1995 laddove si consente che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni e, nel contempo, attribuisce agli stessi Stati il potere di prevedere misure di controllo in funzione e proporzionali agli obbiettivi perseguiti.

9.6 Va, inoltre, evidenziato come sul punto sia applicabile un ulteriore principio, dettato in materia di finanziamenti pubblici (per tutti si veda T.A.R. Lazio Roma Sez. II quater, 17-06-2011, n. 5423), nell'ambito del quale si è sostenuto che *“il controllo sull'utilizzazione dei fondi pubblici ed il potere di disporre la revoca dei finanziamenti affinché non vengano impiegati per lo scopo per il quale sono stati concessi ovvero affinché non vengano indebitamente ottenuti in modo scorretto se non proprio contrario a norme imperative, risponde ad elementari principi di corretta ed efficiente amministrazione; principi a cui la P.A. deve uniformarsi, a prescindere dal fatto che vi sia un'espressa disposizione di legge in tal senso”*.

10. In conclusione deve considerarsi legittimo il decreto n. 132 del 22/12/2011 e, nel contempo, il decreto n. 269 del 07/03/2012, quest'ultimo impugnato con motivi aggiunti nel ricorso RG 467/12 e in relazione al quale parte ricorrente ha riproposto i medesimi motivi dedotti nel ricorso principale.

11. Va in ultimo respinta, sempre per le considerazioni sopra precisate, anche l'impugnativa proposta avverso il decreto n. 207 del 25/01/2012 di Avepa di sostanziale diniego della domanda di pagamento della quarta annualità della misura 214 E/M, impugnato nel ricorso RG 647/12.

I ricorsi sopra citati sono, pertanto, infondati nel loro complesso e vanno respinti.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sui ricorsi RG 467/\12 e RG 647/12, come in epigrafe proposti, li riunisce e Respinge così come precisato in parte motiva.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti di Avepa che liquida in Euro 2.000,00 (duemila//00) per ciascun ricorso e per complessivi Euro 4.000,00 (quattromila//00) oltre iva e cpa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)