

N. 03220/2015REG.PROV.COLL.  
N. 03500/2012 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3500 del 2012, proposto da:  
Azienda Agricola Badessa di Nicola Enrico Didonna & C. S.S., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Michele Didonna e Gianluigi Pellegrino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianluigi Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento, n. 11;

***contro***

Regione Puglia, in persona del Presidente pro-tempore;  
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. PUGLIA – BARI, SEZIONE III, n. 677/2012, resa tra le parti, concernente diniego provvidenze per danni alla produzione lorda vendibile di uva da tavola subiti in occasione dell'evento calamitoso delle piogge alluvionali del 26 e 27 settembre 2006.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2015 il Cons. Paola Alba Aurora Puliatti e uditi per le parti l'avvocato Gianluigi Pellegrino e l'avv. dello Stato Wally Ferrante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. - L'Azienda Agricola Badessa di Nicola Enrico Didonna & C. S.S. ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero delle Politiche Agricole le ha negato le provvidenze di cui all'art. 5, commi 1 e 2, D.lgs. n. 102/2004 per i danni alla produzione lorda vendibile di uva da tavola, subiti a seguito dell'evento calamitoso delle piogge alluvionali del 26 e 27 settembre 2006.

La ricorrente, con nota del 12.10.2006, aveva segnalato all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura e all'Ufficio agricoltura di Brindisi di aver subito danni irreparabili superiori al 50%.

Il Ministero, con decreto del 23.4.2007, su proposta della Giunta regionale di cui alla delibera n.1932/2006, aveva dichiarato il carattere eccezionale dell'evento alluvionale e assegnato alla ricorrente le provvidenze per i soli danni alle infrastrutture aziendali, ma non anche per quelli alla produzione lorda vendibile del prodotto coltivato.

Il ricorso avverso il citato decreto ministeriale, per la parte di interesse, veniva dichiarato inammissibile dal TAR Puglia – Bari con sentenza Sez. II, n.536/2008.

Il Consiglio di Stato, con sentenza Sez. VI, 21.7.2009, n. 7939, accoglieva l'appello, rilevando il difetto di istruttoria e motivazione del D.M. 23 aprile

2007, nella parte in cui aveva previsto la corresponsione in favore del Comune di Brindisi per l'evento alluvionale delle sole provvidenze di cui all'art. 5, comma 6, D.Lgs n. 102/2004, afferenti ai danni alle infrastrutture aziendali, in modo conforme, d'altra parte, alla proposta regionale.

La ricorrente agiva, quindi, per l'ottemperanza alla sentenza di appello e, in tale giudizio, il Ministero produceva il decreto ministeriale n. 6929 del 25.3.2010 con cui confermava l'efficacia del decreto annullato.

Con sentenza n. 7205 del 29.9.2010, veniva accolto il ricorso in ottemperanza e veniva ordinato alla Regione Puglia di reiterare l'istruttoria preliminare alla proposta di attivazione delle provvidenze economiche, valutando la sussistenza delle condizioni per il riconoscimento dell'indennizzo dei danni subiti alla produzione lorda vendibile, ed al Ministero veniva ordinato di individuare, per quanto di sua competenza, "previo accertamento delle circostanze del caso", le provvidenze spettanti sulla base della proposta regionale.

2. - La Regione, quindi, svolta una nuova istruttoria ed acquisiti dall'azienda i dati circa i danni alla produzione subiti, esprimeva, con D.G. n. 180 del 10.2.2011, parere favorevole al riconoscimento anche dei benefici di cui all'art. 5, commi 1 e 2, D. Lgs 102/2004, ritenendo sussistente un danno alla produzione di uva da tavola – varietà "Italia" pari al 56,50 %; tuttavia, il Ministero, col provvedimento impugnato (nota prot. 0009132 del 27.4.2011) denegava il beneficio, calcolando la percentuale necessaria di incidenza del danno (30%) sulla produzione complessiva del territorio dell'azienda e non sulla specifica varietà "uva Italia".

3. - La sentenza in epigrafe respingeva il ricorso proposto avverso tale ultimo provvedimento ministeriale, dopo aver esaminato le fonti normative rilevanti, ritenendo che, al fine di determinare la spettanza o meno all'Azienda ricorrente delle provvidenze economiche, il parametro da prendere come base di calcolo del danno ammissibile a beneficio (soglia del 30% della produzione lorda di un'annata normale) è l'intera coltura di

uva da tavola praticata dall'Azienda (pari a 22.483,69 quintali), e non soltanto, all'interno di essa, la particolare tipologia "Italia", per la quale soltanto si riscontrava una perdita superiore alla soglia minima del 30% richiesta dalla norma.

Il TAR, in proposito, riteneva che sia l'espressione letterale, ossia la locuzione "coltura di cui trattasi", utilizzata negli orientamenti comunitari, sia la ratio della disciplina in questione, non consentono di riferirsi solo alla sottotipologia di uva "Italia", ma più in generale al prodotto "uva da tavola" coltivato dall'azienda nel territorio colpito dalla calamità, con la conclusione che gli aiuti possono essere erogati se gli eventi calamitosi abbiano investito una porzione rilevante della coltura (un terzo della produzione annua dell'agricoltore), tale da diminuire in maniera apprezzabile le vendite.

4. - Con l'appello in esame, vengono criticate le conclusioni cui giunge il TAR.

Viene denunciata l'omessa pronuncia sulla censura di incompetenza del Ministero nella fase istruttoria di valutazione del danno subito dall'appellante; spetterebbe, infatti, alla regione di delimitare il territorio colpito dalla calamità naturale, accertare i danni e formulare la proposta di riconoscimento delle provvidenze, senza possibilità per il Ministero di censurare il merito dell'istruttoria.

4.1. - L'appellante, inoltre, lamenta la violazione dei limiti del sindacato giurisdizionale richiesto al G.A. per avere il primo giudice operato una inammissibile integrazione ex officio della motivazione del provvedimento. L'Azienda aveva evidenziato l'illegittimità del criterio territoriale plasmato dal Ministero per l'accertamento dei danni subiti, perché estraneo alla legge e irragionevole, oltre che superato dal giudicato formatosi sul punto in esito alla sentenza del C.d.S. n. 7396/2009.

Ribadisce, quindi, che il quadro normativo consente di attribuire rilevanza al criterio del danno causato dall'evento calamitoso alla "singola

coltivazione” effettivamente danneggiata, se in misura superiore alla soglia richiesta.

Avrebbe acquisito valore di giudicato, a tal proposito, la sentenza n. 7939/2009 resa dal C.d.S. nel giudizio di cognizione avverso il D.M. 3 aprile 2007, accertando il difetto di istruttoria e motivazione.

4.2. - Infine, col terzo motivo di appello, l’Azienda appellante afferma che gli Orientamenti comunitari, al punto 11.3.2, e la circolare ministeriale prot. 102.204 del 15.7.2004, conducono a prendere in considerazione i danni a carico delle “singole” colture danneggiate, nella specie i danni alla varietà di uva da tavola cd. “Italia”.

Orbene, l’appellante lamenta un danno alla produzione di tale particolare qualità di uva da tavola superiore al 30%; trattandosi di una delle varietà più “tardive” tra le tipologie di uva da tavola, soggetta a un’epoca di germogliamento molto ritardato - II/III decade di aprile - e ad un momento di maturazione che si protrae fino ai mesi di settembre/ottobre è, come tale, particolarmente soggetta a danni da eccessiva piovosità nel periodo autunnale.

5. - Resiste in giudizio l’Amministrazione intimata.

6. - All’udienza del 19 marzo 2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1 - L’appello è infondato.

2.- La questione sottoposta al Collegio concerne l’attribuzione delle provvidenze a sostegno delle imprese agricole colpite da avversità atmosferiche eccezionali; nello specifico, le modalità di determinazione del danno rilevante ai fini dell’ammissione alle misure indennitarie per la perdita di prodotto lordo commerciabile, di cui all’art. 5, comma 2, del D.Lvo n. 102/2004, recante la normativa del nuovo Fondo di Solidarietà Nazionale.

Va premesso che la normativa di cui al citato Decreto legislativo n. 102/2004 ha finalità di garantire la ripresa economica e produttiva delle

imprese agricole colpite da eccezionali calamità (oltre che attraverso azioni di prevenzione, non oggetto del presente ricorso) attraverso interventi compensativi dei danni alla produzione ed alle infrastrutture.

Le imprese agricole aventi i requisiti di cui all'art. 2 del D.Lgs, possono beneficiare degli interventi indennitari di cui all'art. 5, per danni sia alle strutture aziendali che alla produzione; i commi 1 e 2, in particolare, per quanto rileva nella presente causa, prevedono la compensazione del danno per perdite sensibili della produzione lorda vendibile, in misura non inferiore al 20%, se le aziende sono ubicate in aree svantaggiate, e non inferiore al 30%, se ricadenti nelle restanti aree.

Per la determinazione dell'incidenza del danno si applicano le norme e orientamenti comunitari per gli Aiuti di Stato nel settore agricolo (procedura indicata al punto 11.3 - 2000/C 28/02).

Il procedimento di attivazione del Fondo di Solidarietà è disciplinato dall'art. 6 del citato D.Lgs

n. 102/2004 e si articola sostanzialmente in tre fasi:

1) fase di avvio e istruttoria di competenza regionale; attraverso indagini tecniche affidate agli Uffici provinciali dell'alimentazione si accerta l'evento calamitoso e l'entità dei danni, con conseguente formulazione di proposta di intervento al Ministero, entro 60 giorni dall'evento;

2) fase istruttoria di competenza ministeriale, che si conclude, di norma, nei successivi 30 giorni, con la dichiarazione dell'evento e l'accertamento dei danni sulla base della proposta regionale; nei 45 giorni successivi alla pubblicazione di declaratoria nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, devono essere presentate le domande di aiuto alle Regioni o agli enti territoriali delegati, aiuti che a conclusione della istruttoria sulle richieste di intervento sono erogati dalle regioni nei limiti delle assegnazioni disposte a loro favore con i periodici riparti del Fondo di solidarietà nazionale.

3) fase della notifica alla Commissione europea, caso per caso, di ogni evento atmosferico che dia luogo ad indennizzo; alla decisione della Commissione rimane subordinata l'efficacia degli atti ministeriali, ai fini della materiale erogazione degli aiuti.

Per quanto rileva nella presente controversia, per il calcolo delle perdite vanno presi in considerazione soltanto danni che abbiano inciso sulla singola coltura, in misura superiore al 20% o 30% della produzione lorda vendibile calcolata con riferimento alla produzione media del triennio precedente (sulla base di questo parametro, difatti, il punto 11.3.2 degli Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo attribuisce il valore di calamità naturale alle avversità atmosferiche).

3. - Tanto premesso, è evidente che la competenza ministeriale in tema di declaratoria dell'evento calamitoso e di deliberazione degli aiuti non è discutibile.

La "proposta" della regione, a tal fine, non ha valore vincolante, e la valutazione finale sia relativamente alla esistenza dei presupposti che consentono di qualificare l'evento naturale come calamità, sia relativamente alla sussistenza di danno rilevante ( che, come si è visto contribuisce a definire la stessa natura dell'evento) e all'ammissibilità agli interventi di sostegno economico spettano al Ministero, che valuta con autonoma istruttoria l'esistenza dei presupposti, "sulla base" della proposta regionale.

In tal senso depone l'espressione letterale usata dal legislatore all'art. 5 del D.Lgvo 102/2004 cit., che lascia intendere il potere ministeriale di valutare la sussistenza dei presupposti indicati dall'istruttoria regionale.

D'altra parte, la circostanza che le azioni d'intervento pubblico restano comunque individuate dalla legge statale, depone a favore della necessità di un controllo a livello ministeriale anche in fase di applicazione della normativa, stante la necessità di assicurare l'omogeneità dei tipi

d'intervento e la conseguente parità di trattamento dei produttori agricoli delle diverse regioni.

Va, dunque, respinto il primo motivo di appello.

4.- Quanto al secondo motivo, va escluso che il giudicato nascente dalla sentenza del C.d.S. n. 7396/2009, resa sul D.M. del 23.4.2007, abbia accertato l'esistenza dei presupposti per le provvidenze ex art. 5, commi 1 e 2, in favore dell'azienda appellante.

Neppure dalla sentenza n. 7205/2010 del Consiglio di Stato, resa su ricorso di ottemperanza, scaturisce l'accertamento in questione, essendosi limitata ad affermare che "era emerso in atti che l'appellante avesse allegato elementi tali da suffragare la *possibilità* di erogare anche tale tipologia di benefici." ( pagg. 11 e 13).

Il Consiglio di Stato rilevava, unicamente, la mancanza della motivazione (in negativo) per cui non era stato accordato lo specifico beneficio di cui all'art. 5, commi 1 e 2; mentre era stato riconosciuto il danno risarcibile afferente alle strutture aziendali.

Ne conseguiva, dunque, un onere di rinnovare l'istruttoria e motivare relativamente ai danni alla coltura.

Conformemente al contenuto del giudicato, che il Ministero esamina espressamente, e sulla base della nuova proposta formulata dalla Regione, a seguito di nuova istruttoria, concernente i danni alla produzione (cfr. delibera di G.M. n. 180 del 10.2.2011), rilevato che il giudicato non fornisce indicazioni sulle modalità di calcolo del danno in questione, né consente alcuna deroga al procedimento normativo, come delineato anche negli orientamenti comunitari", il Ministero ha ritenuto legittimamente, col provvedimento impugnato, di discostarsi motivatamente dalla proposta regionale, non condividendo che per il semplice fatto di riportarsi alle "risultanze degli atti" ( in specialmodo alla perizia di parte esibita in giudizio) possa ritenersi coperta da giudicato e vincolante, in sede di ottemperanza, la prospettazione di parte in giudizio, circa la valutabilità ai



fini della verifica della soglia di danno rilevante del solo calcolo delle perdite riportate alla varietà uva da tavola cd. "Italia".

Va chiarito, infatti, che correttamente il provvedimento di diniego (e la sentenza appellata), ai fini della verifica del requisito del danno alla coltura, ex art. 5, comma 2, cit. fanno riferimento alla "produzione lorda vendibile" del prodotto coltivato dall'Azienda nel complessivo terreno condotto.

Nessun nuovo criterio (quello del "territorio") è stato arbitrariamente enucleato dal primo giudice.

Infatti, il provvedimento impugnato fa applicazione degli orientamenti comunitari (2000/C28/02, punto 11.3.2 ) i quali prevedono che "qualora siano danneggiate le colture annuali, la soglia del 30% va determinata in base al confronto tra la produzione lorda della coltura di cui trattasi nell'anno in questione e la produzione annua lorda di un anno normale. Quest'ultima va calcolata prendendo come riferimento la produzione lorda media nelle tre campagne precedenti (omissis)".

Il primo giudice ha correttamente individuato il significato da attribuire all'espressione "coltura di cui trattasi", tenuto anche conto della finalità perseguita dalla normativa comunitaria, consistente nel sostegno alle aziende in casi di eventi atmosferici che abbiano comportato per la produzione un'incidenza tale da diminuire in maniera apprezzabile le vendite; è chiaro, infatti, che il danno in percentuale minore si presume sopportabile per le singole aziende, senza necessità di concessione di risorse pubbliche, sempre più scarse.

Intorno a tale questione di fondo ruotano, in definitiva, le critiche che l'Azienda appellante muove alla sentenza col secondo e terzo motivo di appello: cosa debba intendersi per "singola coltura".

L'appellante sostiene che al fine di calcolare le perdite e determinare la percentuale di coltura danneggiata va presa in considerazione una "singola varietà (uva c.d. "Italia") e non l'intera produzione di "uva da tavola".

E' fatto notorio che la varietà "uva Italia" matura da giugno a dicembre (è varietà tardiva), mentre altre varietà di uva da tavola maturano da giugno a novembre (varietà precoci); l'incidenza delle piogge abbondanti nel settembre 2006 avrebbe inciso nella fase del ciclo produttivo di maturazione, particolarmente delicata, esponendola ad attacchi di natura fitoparassitaria.

Secondo l'appellante non può operarsi alcuna comparazione tra varietà di uva da tavola che attengono a campagne produttive assolutamente eterogenee, in quanto soggette a tempi di coltivazione e raccolta del prodotto non sovrapponibili.

Il Collegio non condivide tale tesi.

L'interpretazione logicamente e ragionevolmente più plausibile dell'espressione usata in seno agli Orientamenti comunitari è quella di ritenere che la "singola coltura" sia la coltura praticata dall'azienda (nella specie "l'uva da tavola" in tutte le sue varietà), tenuto conto della finalità dell'aiuto, che è quella non indennitaria specifica (a tutela di un particolare tipo di prodotto), ma complessivamente quella di consentire la ripresa dell'attività economica dell'azienda, prostrata in misura considerevole nel complesso della sua attività.

Gli aiuti economici sono erogati nei casi in cui le calamità naturali abbiano comportato un danno che investe una porzione rilevante della produzione aziendale con conseguenti effetti economici negativi sulla vita dell'impresa; mentre la perdita minore, circoscritta ad una minima parte (in questo caso, una sola varietà) del prodotto coltivato, si ritiene sopportabile per le singole aziende senza necessità d'intervento pubblico, proprio per la sua ridotta incidenza in termini economici sulla complessiva vita aziendale.

Calcolando così, la perdita subita dall'Azienda appellante nella produzione complessiva di uva da tavola (prodotto aziendale) non ammonta alla soglia minima del 30% rispetto alla produzione media ordinaria degli anni

precedenti, soglia il cui superamento è necessario per essere ammessi al beneficio.

Vanno, pertanto, respinti anche il secondo e terzo motivo di appello.

5. - Le spese si compensano tra le parti, in considerazione della peculiarità della vicenda.

**P.Q.M.**

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Dante D'Alessio, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere, Estensore

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 26/06/2015**

**IL SEGRETARIO**

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