

# **BVGer B-2594/2022 vom 3. Dezember 2024**

Bundesverwaltungsgericht, 2024-12-03, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-2594\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2594_2022)

FR: TAF B-2594/2022 du 3 décembre 2024

IT: TAF B-2594/2022 del 3 dicembre 2024

## **Regeste**

Pagamenti diretti generali e contributi ecologici

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e liberamente le condizioni di ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (cfr. DTAF 2007/6 consid. 1).

#### **E. 1.1**

In conformità con l'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), eccezion fatta per le decisioni elencate all'art. 32 LTAF. In particolare, giusta l'art. 33 lett. i LTAF un ricorso è ammissibile contro le decisioni delle autorità cantonali, in quanto una legge federale preveda che le loro decisioni sono impugnabili mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. In base all'art. 166 cpv. 2 della legge federale del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (legge sull'agricoltura, LAgr, RS 910.1), un ricorso al Tribunale amministrativo federale è ammissibile contro le decisioni cantonali di ultima istanza prese in applicazione della presente legge e delle relative disposizioni d'esecuzione, eccetto che per le decisioni cantonali concernenti i miglioramenti strutturali. Quest'ultima eccezione non è data nel caso di specie. La risoluzione del Consiglio di Stato del 4 maggio 2022 rappresenta una decisione di un'ultima istanza cantonale secondo l'art. 166 cpv. 2 LAgr (cfr. anche l'art. 80 della Legge sulla procedura amministrativa [LPAm] del 24 settembre 2013, RL/TI 165.100) e in quanto tale può essere impugnata dinanzi allo scrivente Tribunale.

#### **E. 1.2**

La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA).

#### **E. 1.3**

Gli ulteriori requisiti quanto alla tempestività (art. 50 PA), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 52 PA) sono soddisfatti e gli altri presupposti processuali sono parimenti adempiuti, in particolare l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA).

#### **E. 1.4**

In definitiva, il ricorso è ammissibile.

### **E. 2.1**

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (cfr. art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (cfr. art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (cfr. art. 49 lett. c PA). Tuttavia, nel caso di specie l'inadeguatezza non può essere richiamata, in quanto la decisione impugnata è stata emanata da un'autorità cantonale in veste di autorità di ricorso (cfr. art. 49 lett. c PA; sentenze del TAF B-2516/2022 del 24 aprile 2024 consid. 2.1, B-4043/2021 del 30 gennaio 2024 consid. 3.1).

### **E. 2.2**

Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTF 150 II 346 consid. 1.5; DTAF 2007/41 consid. 2). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 141 V 234 consid. 1; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

### **E. 3**

Dal profilo formale, la ricorrente chiede la ricusazione dell'UFAG, nonché l'estromissione del parere di quest'ultimo dalla procedura in applicazione dell'art. 59 PA.

#### **E. 3.1**

La ricorrente richiede la ricusazione dell'UFAG, come consulente specialistico interpellato dallo scrivente Tribunale in questo procedimento, poiché, a suo dire, parte in causa, dal momento che in base allo scambio di e-mail con la prima istanza sull'interpretazione dell'art. 108 cpv. 3 OPD si potrebbe desumere ch'egli abbia partecipato alla decisione del 27 gennaio 2020. Per gli stessi motivi, la ricorrente chiede di escludere il parere dell'UFAG del 23 febbraio 2023 dal procedimento di ricorso in virtù dell'art. 59 PA.

##### **E. 3.1.1**

Secondo la prassi del Tribunale federale, in linea di massima, a condizione che non sussista una particolare costellazione straordinaria, la ricusazione di un'intera autorità non può essere giustificata senza rendere verosimile dei motivi di ricusazione concreti, ossia riferiti ai singoli collaboratori interessati di tale autorità (sentenza del TF 1B\_139/2014 del 1° luglio 2014 consid. 3). La ricorrente non è in grado di dimostrare dei motivi di ricusazione concreti contro tutti i collaboratori e tutte le collaboratrici dell'UFAG, né di spiegare in che misura tutti i membri dell'autorità in questione adempirebbero un qualsivoglia motivo di ricusazione. Ella non adduce nemmeno circostanze eccezionali concrete, limitandosi invece alla considerazione generica e peraltro non corretta secondo cui l'UFAG sarebbe parte in causa o parte interessata avendo partecipato alla decisione della prima istanza (cfr. consid. 3.1.2). Così facendo, l'esistenza di motivi giustificanti eccezionalmente una ricusa non può essere dimostrata, poiché tali motivi non sono sostanziati né resi verosimili. Pertanto, la richiesta di ricusazione della ricorrente è inammissibile.

##### **E. 3.1.2**

Il richiamo all'art. 59 PA non giova alla ricorrente e non si rivela pertinente. Giusta l'art. 59 PA, l'autorità di ricorso non può affidare l'istruzione del ricorso a persone dell'autorità

inferiore né ad altre persone che abbiano avuto una parte nell'elaborazione della decisione impugnata; l'art. 47 cpv. 2 fino a 4 PA è inoltre applicabile se la decisione impugnata poggia su istruzioni dell'autorità di ricorso. L'art. 59 PA riunisce la problematica secondo cui tra l'autorità che esperisce l'istruttoria e quella che emana formalmente il giudizio non devono sussistere conflitti d'interesse. Il campo d'applicazione dell'art. 59 PA riguarda l'obbligo di ricusa limitatamente ai procedimenti di ricorso nel quadro di una procedura amministrativa interna (cfr. Feller/Kunz-Notter, VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2a ed., 2019, n. 4 ad art. 59 PA; Breitenmoser/Weyeneth in: Waldmann/Krauskopf [ed.], Praxiskommentar VwVG, 3a ed. 2023, n. 3 ad art. 59 PA). L'art. 59 PA non contempla i procedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo federale che in materia di ricusazione sono retti dagli artt. 34-38 LTF in virtù del rinvio nell'art. 38 LTAF (idem). L'UFAG esercita l'alta vigilanza sull'esecuzione delle disposizioni in materia di pagamenti diretti da parte dei Cantoni e può ridurre o negare i contributi ai Cantoni che eseguono manchevolmente la legge (cfr. art. 179 LAgr). Per questo, nell'ambito dell'istruttoria e della preparazione di una sentenza in materia di pagamenti diretti il Tribunale adito ritiene opportuno, per prassi, chiedere un parere dell'UFAG in qualità di autorità specializzata che rientra nella categoria degli "altri interessati" ai sensi dell'art. 57 cpv. 1 PA. Un simile modo di procedere appare indicato, tanto più che l'UFAG non riveste né la funzione di autorità di ricorso, né quella di autorità di istruzione o decidente nei procedimenti anteriori e nemmeno nel presente procedimento. Di contro, la resa di una decisione sulla questione incombe in ultima analisi unicamente allo scrivente Tribunale. Pertanto, non essendo ravvisabile alcun conflitto di interesse ed essendo stata data alla ricorrente la facoltà di esprimersi, la richiesta della ricorrente di escludere il parere dell'UFAG non può essere accolta (sentenze del TAF B-3106/2021 del 21 luglio 2023 3.1.2, B-14/2020 e B-5371/2020 del 22 settembre 2022 consid. 3).

#### **E. 4**

La questione qui litigiosa riguarda la riduzione integrale dei pagamenti diretti per l'anno 2019 e la richiesta di restituzione dell'acconto versato alla ricorrente nel giugno 2019 per fr. 5'872.- disposte dalla prima istanza nella decisione su reclamo del 27 gennaio 2020 e confermate dall'autorità inferiore nella decisione impugnata del 4 maggio 2022.

##### **E. 4.1**

La fattispecie rilevante si è avverata nel 2019. Nella misura in cui il legislatore non ha ordinato disposizioni transitorie divergenti, vale il principio generale del diritto secondo cui sono determinanti le norme giuridiche vigenti al momento della realizzazione della fattispecie giuridicamente rilevante (DTF 144 V 210 consid. 4.3.1; sentenza del TF 2C\_833/2014 del 29 maggio 2015 consid. 2.1, con rinvio alla DTF 126 II 522 consid. 3b/aa; sentenze del TAF B-2516/2022 del 24 aprile 2024 consid. 2.2, B-4043/2021 del 30 gennaio 2024 consid. 3.4).

##### **E. 4.2**

Nel caso in esame, il diritto ai pagamenti diretti riguarda il periodo di contribuzione dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2019. Pertanto sono applicabili le norme della LAgr e dell'Ordinanza concernente i pagamenti diretti all'agricoltura del 23 ottobre 2013 (Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD; RS 910.13) secondo lo stato al 1° gennaio 2019. Quanto all'Ordinanza sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole occorre basarsi sulla versione del 23 ottobre 2013, valevole dal 1° gennaio 2014 fino al 1° gennaio 2020

(RU 2013 3867). Nella misura in cui le modifiche entrate in vigore dal gennaio 2020 non abbiano comportato dei cambiamenti sostanziali delle norme antecedenti rilevanti, si possono citare, onde semplificare la lettura, le disposizioni nelle versioni odierne vigenti (cfr. sentenza del TAF B-2197/2021 del 25 aprile 2022 consid. 3, confermata nella sentenza del TF 2C\_446/2022 del 20 marzo 2024 consid. 5.1). In caso contrario, si richiamerà quelle disposizioni nella versione in vigore all'epoca dei fatti.

#### **E. 4.3.1**

La Confederazione imposta i provvedimenti in modo che l'agricoltura possa svolgere i suoi compiti multifunzionali. Tra le sue competenze e i compiti vi è quello di completare il reddito contadino con pagamenti diretti al fine di remunerare in modo equo le prestazioni fornite, a condizione che sia fornita la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) (art. 104 cpv. 3 lett. a Cost.). Secondo l'art. 70 cpv. 1 LAgr, per retribuire le prestazioni d'interesse generale sono versati pagamenti diretti ai gestori di aziende agricole (cfr. anche art. 2 cpv. 1 lett. b LAgr). Per essere posti al beneficio dei pagamenti diretti, gli agricoltori, oltre all'obbligo di fornire la prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER), devono osservare, tra l'altro, le disposizioni determinanti per la produzione agricola della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali (art. 70a cpv. 1 lett. b e c LAgr). I gestori delle aziende agricole, ossia le persone fisiche o giuridiche che gestiscono in proprio un'azienda agricola, hanno diritto ai pagamenti diretti se adempiono le varie condizioni legali definite nell'OPD (art. 3 OPD). L'art. 11 OPD sancisce che i contributi sono versati se le prescrizioni relative alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate (PER) di cui agli artt. 12-25 sono adempiute in tutta l'azienda (cfr. anche l'art. 101 OPD).

#### **E. 4.3.2**

Gli organi d'esecuzione ordinano le misure di controllo e i rilevamenti necessari all'esecuzione della presente legge, delle relative disposizioni d'esecuzione o delle decisioni fondate su di esse (art. 181 cpv. 1 LAgr). Il Consiglio federale può emanare prescrizioni affinché nell'esecuzione della presente legge e di altre leggi attinenti all'agricoltura siano garantiti un'attività di controllo uniforme, comune e concertata, nonché il necessario scambio d'informazioni tra gli organi di controllo competenti (art. 181 cpv. 1bis LAgr). Il Cantone, o per esso l'organo di controllo accreditato, deve verificare, anche tramite ispezioni, la correttezza dei dati forniti dal gestore nell'ambito della presentazione della domanda, come pure l'osservanza delle condizioni e degli oneri nonché il diritto ai contributi (art. 104 OPD). I controlli, come pure gli organi di controllo, per quanto non contemplato nell'OPD, sono disciplinati nell'Ordinanza sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (OCOg; cfr. consid. 4.3.3) e i controlli sulla protezione degli animali nell'ambito della PER vanno svolti secondo le disposizioni della legislazione sulla protezione degli animali (art. 102 cpv. 1 e 2 OPD).

#### **E. 4.3.3**

L'OCOg disciplina i requisiti generali per i controlli delle aziende che vanno registrate secondo l'art. 3 dell'ordinanza del 23 novembre 2005 concernente la produzione primaria (OPPrim, RS 916.020; art. 1 cpv. 1 OCOg). Essa si applica ai controlli previsti dall'ordinanza del 28 ottobre 1998 sulla protezione delle acque, dall'OPD, dall'ordinanza del 23 ottobre 2013 sui contributi per singole colture e dall'ordinanza del 31 ottobre 2012 sull'allevamento di animali (art. 1 cpv. 2 lett. a-d OCOg nella versione in vigore nel 2019;

RU 2013 3867). I controlli base consentono di verificare se i requisiti delle ordinanze di cui all'art. 1 cpv. 2 sono rispettati in tutta l'azienda (art. 2 cpv. 1 OCoC nella versione in vigore nel 2019). Le istruzioni per i controlli di base degli effettivi di animali, dei dati sulle superfici, delle superfici con contributi per singole colture o con un contributo per la produzione estensiva e delle superfici per la promozione della biodiversità sono disciplinate nell'allegato 2 alla OCoC (art. 2 cpv. 2 OCoC nella versione in vigore nel 2019). L'art. 3 cpv. 1 OCoC nella versione in vigore nel 2019 dispone che per ogni settore l'intervallo tra due controlli di base non deve essere più lungo del periodo di cui all'allegato 1, tenuto conto che per fine del periodo si intende la fine dell'anno civile corrispondente. Secondo l'allegato 1 OCoC i controlli PER (senza la protezione degli animali) si svolgono di regola ogni 4 anni. I Cantoni provvedono al coordinamento dei controlli di base in modo che, di regola, un'azienda sia controllata non più di una volta per l'anno civile (art. 3 cpv. 2 OCoC nella versione in vigore all'epoca dei fatti; cfr. le possibili eccezioni giusta le lett. a e b del menzionato disposto). Oltre ai controlli di base di cui all'art. 3 OCoC sono svolti controlli in funzione dei rischi delle singole aziende (art. 4 cpv. 1 OCoC in vigore nel 2019). I rischi sono determinati segnatamente sulla base dei seguenti criteri: a. lacune constatate in occasione di controlli precedenti; b. sospetto fondato di mancato rispetto delle prescrizioni; c. cambiamenti sostanziali in un'azienda; d. elementi sostanziali che non hanno potuto essere controllati nell'ambito del rispettivo controllo di base (art. 4 cpv. 2 OCoC in vigore nel 2019). Secondo l'art. 7 cpv. 2 OCoC in vigore nel 2019, il Cantone o l'organo di coordinamento dei controlli comunica a ogni organo di controllo prima dell'inizio di un periodo di controllo: a. quali settori presso quali aziende deve controllare; b. se deve svolgere i controlli con o senza preavviso e c. quando deve svolgere i controlli. L'autorità cantonale d'esecuzione deve vigilare sull'adempimento delle disposizioni contrattuali e garantire che le prescrizioni federali sullo svolgimento dei controlli siano rispettate (art. 6 cpv. 1 OCoC, in vigore nel 2019). Giusta l'art. 103 cpv. 1 OPD la persona addetta al controllo deve comunicare senza indugio al gestore le lacune o i dati errati riscontrati nell'atto di controllo. L'autorità cantonale preposta all'esecuzione verifica la completezza e la qualità dei dati di controllo (art. 103 cpv. 5 OPD).

#### **E. 4.3.4**

In caso di inosservanza della LAgr e delle relative disposizioni di esecuzione possono essere adottate delle misure amministrative (art. 169 LAgr) oppure i contributi possono essere ridotti o addirittura negati (art. 170 LAgr). Il Consiglio federale disciplina le riduzioni in caso di violazione delle prescrizioni in materia di pagamenti diretti (art. 170 cpv. 3 LAgr). In tale contesto, l'art. 105 cpv. 1 OPD autorizza i Cantoni a ridurre o negare i contributi conformemente all'allegato 8 OPD. Alla cifra 1.1 dell'allegato 8 OPD è stabilito che se sono constatate lacune, i contributi di un anno di contribuzione vengono ridotti mediante la detrazione di importi forfettari, importi per unità, una percentuale del contributo in questione o una percentuale di tutti i pagamenti diretti. Inoltre, sempre secondo la menzionata cifra 1.1, la riduzione di un contributo può essere superiore al diritto ai contributi, in tal caso viene applicata ad altri contributi, tuttavia può venir ridotto al massimo il totale di tutti i pagamenti diretti di un anno di contribuzione. Nell'ambito dei pagamenti diretti ad aziende gestite tutto l'anno, la cifra 2.1 dell'allegato 8 OPD prevede le riduzioni per le lacune alle condizioni generali per la concessione di contributi e dati strutturali. In particolare, la cifra 2.1.4 lett. b dell'allegato 8 OPD dispone che il diniego del controllo nel settore PER o per protezione degli animali comporta la riduzione del 100% di tutti i pagamenti diretti, mentre un diniego del controllo in altri settori comporta una

riduzione del 120% dei contributi interessati. Inoltre, la cifra 2.1.4 lett. a dell'allegato 8 OPD stabilisce che l'intralcio ai controlli nel settore PER o protezioni animali a causa di una collaborazione insufficiente o minacce comporta una riduzione del 10% di tutti i pagamenti diretti (min. 2'000 fr., max. 10'000 fr.), mentre in altri settori è prevista una riduzione del 10% dei contributi interessati (min. 200 fr., max. 2'000 fr.).

#### **E. 4.4**

Per quanto attiene alla fattispecie rilevante fino all'emanazione del rapporto di controllo, si rinvia nel dettaglio all'esposizione dei fatti in ingresso (cfr. supra A.b.a - A.b.j). In sostanza risulta dall'incarto che nel gennaio 2019 la ricorrente era stata informata in merito all'imminente svolgimento (entro ottobre dello stesso anno) di un controllo per il programma PER presso la sua azienda e alla possibilità di un coordinamento dello stesso con altri controlli (fatti A.b.a). Parimenti assodato è che la ricorrente è stata convocata dalla prima istanza a tre riprese ad un controllo, la prima volta con la lettera di fine luglio 2019 (fatti A.b.c), la seconda volta con lo scritto del 4 settembre 2019 (fatti A.b.e) e la terza volta mediante lo scritto del 17 settembre 2019 (fatti A.b.g). In tali occasioni alla ricorrente sono state proposte tre date (8 agosto 2019, 18 settembre 2019 e 23 ottobre 2019) a cui ella si è sempre opposta. Malgrado la prima istanza non disponga della copia della lettera di fine luglio 2019 con la convocazione del controllo dell'8 agosto 2019, ma solo della conferma dell'invio, lo scritto della ricorrente del 5 agosto 2019 ne comprova la ricezione e lascia intuire che nell'ambito della convocazione erano stati anche indicati i programmi contemplati dal controllo. Al più tardi con la lettera di convocazione del 4 settembre 2019 era chiaro che il controllo comprendeva i settori della PER, della protezione delle acque e della produzione primaria vegetale. Inoltre, nelle lettere della prima istanza dell'8 agosto 2019 e del 17 settembre 2019, entrambe agli atti dei procedimenti anteriori, la ricorrente è stata esplicitamente avvertita delle conseguenze derivanti da un eventuale rifiuto al controllo. Sebbene possa corrispondere al vero che la ricorrente non abbia ricevuto la lettera dell'8 agosto 2019, come lei stessa asserisce, può senz'altro bastare l'avvertenza contenuta nello scritto del 17 settembre 2019, la cui ricezione viene confermata dalla stessa ricorrente nello scritto del 19 ottobre 2019. Come infine risulta dal rapporto di ispezione del 23/25 ottobre 2019, la ricorrente non si è presentata al controllo anche dopo 15 minuti dall'orario prefissato.

#### **E. 4.5**

Dalla sintesi dei fatti esposta sopra, il Tribunale giunge alla conclusione che l'autorità inferiore non ha violato il diritto ritenendo come non vi fosse dubbio che la ricorrente si fosse sottratta al controllo aziendale nei tre programmi relativi alla PER, alla protezione delle acque e alla produzione primaria vegetale. Laddove l'autorità inferiore indica ogni volta il settore della produzione primaria animale anziché vegetale, come invece risulta dai relativi atti, non si tratta di un errore di valutazione, ma evidentemente di una svista. Pertanto, gli argomenti sollevati dalla ricorrente a tale proposito non possono che cadere nel vuoto.

#### **E. 4.6**

Le censure della ricorrente non sono in grado di stravolgere il giudizio globale dell'autorità inferiore.

##### **E. 4.6.1.1**

Giusta l'art. 104 cpv. 1 e 2 OPD il Cantone sul cui territorio è domiciliato il gestore o ha sede la persona giuridica verifica la correttezza dei dati contenuti nella domanda (cfr. art. 98 cpv. 3-5 OPD), nonché disciplina i dettagli in merito ai controlli ed è responsabile della pianificazione, esecuzione e documentazione dei controlli da effettuare nelle aziende in virtù dell'OPD. Contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, lo svolgimento dei controlli e le relative modalità sono decise dal Cantone e non dai gestori.

#### **E. 4.6.1.2**

Nella misura in cui la ricorrente insiste sul fatto che il controllo PER consiste in un mero controllo di documentazione, il suo ragionamento non può essere seguito. L'ispezione dell'azienda agricola in presenza del gestore appare particolarmente indicata proprio per permettere all'autorità cantonale responsabile di verificare in modo completo ed efficace l'attendibilità dei dati inseriti nella domanda di pagamenti diretti e nell'apposita documentazione e di confrontarli con i rilevamenti riscontrati direttamente sul posto. La sola messa a disposizione dei documenti configura quindi solo una parte del controllo che deve aggiungersi agli ulteriori aspetti da verificare in loco in presenza del gestore. In tale contesto va rilevato che la lista dei documenti necessari, inviata dalla prima istanza alla ricorrente già con scritto del 10 gennaio 2019, era stata espressamente comunicata e concepita come una checklist di preparazione al controllo e nulla lasciava intendere che la sola produzione della documentazione potesse esentare il gestore dal controllo dell'azienda in loco e in sua presenza.

#### **E. 4.6.1.3**

La questione della necessità del coordinamento del controllo PER con altri controlli, nel caso di specie il controllo per la protezione delle acque e quello per la produzione primaria vegetale, come pure la questione di sapere se il controllo eseguito dall'Ufficio del veterinario cantonale (UVC) in data 28 ottobre 2019 comprendesse i controlli nell'ambito della protezione delle acque e della produzione primaria, possono in principio restare indecise, dal momento che una riduzione integrale entra già in linea di conto per l'accertato diniego del solo controllo PER (numero 2.1.4 b dell'allegato 8 all'OPD). Ne segue che si può prescindere dal trattare le censure mosse dalla ricorrente a tale riguardo. Quand'anche ci si dovesse eccezionalmente chinare sulle critiche ricorsuali menzionate, giova precisare per abbondanza che esse sarebbero comunque volte all'insuccesso. Da un lato, come giustamente sottolinea l'UFAG nel suo parere, anche in aziende che si occupano di foraggicoltura come quella della ricorrente è necessario procedere al controllo delle modalità di stoccaggio non solo delle balle di insilato per verificare che non vi siano perdite di percolato con conseguente deflusso nelle acque di scarico, ma anche dei prodotti fitosanitari. La ricorrente ribadisce che la sua azienda non ha mai avuto nulla a che fare né con balle di insilato, né con lo stoccaggio di prodotti fitosanitari. Così facendo misconosce tuttavia che questi aspetti avrebbero proprio dovuto essere verificati in occasione del controllo a cui lei non si è presentata. D'altro lato, dagli atti emerge che il controllo esperito in data 28 ottobre 2019 dall'Ufficio del veterinario cantonale non era chiaramente riferito alla protezione delle acque e della produzione primaria vegetale, bensì, in conformità ai settori di competenza dell'UVC, alla protezione degli animali e alle epizootie.

#### **E. 4.6.2**

Nelle osservazioni al parere dell'UFAG, la ricorrente si richiama erroneamente all'art. 3 cpv. 1 OCoC nella versione attualmente in vigore, il quale stabilisce una frequenza minima dei

controlli pari a 8 anni, mentre lo stesso disposto in combinazione all'allegato 1 OCoC nella versione vigente all'epoca dei fatti prevede una frequenza minima di 4 anni per il controllo PER (senza il settore della protezione animali). In ogni caso, il requisito di una frequenza minima per l'attività ispettiva vincola l'autorità addetta ai controlli di svolgere le ispezioni entro il periodo indicato, ma non le impedisce di scendere sotto la frequenza minima. L'importante è che l'autorità si attenga, di regola, a controllare un'azienda non più di una volta per l'anno civile (art. 3 cpv. 2 OCoC nella versione in vigore all'epoca dei fatti). Pertanto, non si ravvisa alcuna violazione di diritto se l'autorità inferiore ha riconosciuto che i controlli annunciati sono conformi alla legge.

### **E. 4.6.3**

La ricorrente contesta l'interpretazione dell'art. 108 cpv. 3 OPD da parte delle autorità precedenti e dell'UFAG, sostenendo che la riduzione dei pagamenti diretti per fatti riscontrati oltre il 31 agosto 2019 avrebbe dovuto essere ordinata per l'anno di contribuzione 2020 anziché 2019.

#### **E. 4.6.3.1**

Giusta l'art. 108 cpv. 3 OPD nella versione in vigore nel 2019 (RU 2013 4145, 4185), per le riduzioni secondo l'art. 105 OPD il Cantone aveva da considerare i fatti riscontrati fino al 31 agosto. Per le aziende di estivazione e con pascoli comunitari, il Cantone poteva posticipare tale scadenza. Le riduzioni per fatti riscontrati dopo tale scadenza andavano applicate nell'anno seguente. A titolo comparativo, la versione attuale dell'art. 108 cpv. 3 OPD invita il Cantone a considerare tutte le lacune riscontrate dal 1° gennaio al 31 dicembre, consentendogli di applicare le riduzioni nell'anno di contribuzione seguente se le lacune sono state riscontrate dopo il 1° settembre.

#### **E. 4.6.3.2**

L'interpretazione dell'art. 108 cpv. 3 OPD nella versione in vigore all'epoca dei fatti ha già fatto oggetto della sentenza dello scrivente Tribunale B-3746/2016 del 29 giugno 2017. In tale occasione, la Corte adita ha stabilito che il disposto menzionato ha una portata puramente amministrativa, nel senso che le riduzioni dei contributi per fatti accertati fino alla data di riferimento devono essere ordinate ancora nella decisione dell'anno di contribuzione corrente. L'art. 108 cpv. 3 OPD nella versione qui applicabile consente a che le riduzioni dei pagamenti diretti vengano conteggiate sempre e solo in quell'anno di contribuzione a cui si riferiscono i fatti che hanno occasionato la riduzione. Se i fatti sono riscontrati solo dopo il 31 agosto, motivi di tempo e di natura puramente amministrativa per poter effettuare il versamento dei pagamenti diretti implicano che la relativa riduzione venga applicata nell'anno di contribuzione seguente, ma ciò non cambia nulla al fatto che la riduzione deve imperativamente riferirsi ai contributi dell'anno in cui si sono avverati i fatti riscontrati (sentenza del TAF B-3746/2016 già menzionata, consid. 4.1.1).

#### **E. 4.6.3.3**

Secondo l'art. 108 cpv. 3 OPD allora vigente, niente impediva alle autorità cantonali di applicare le riduzioni per le lacune riscontrate dopo il 1° settembre 2019 nel medesimo anno di contribuzione. Non può ritenersi conforme al senso della norma esigere che le autorità cantonali, in seguito a mancanze debitamente accertate seppure posteriormente al 1° settembre 2019, effettuino il versamento integrale dei pagamenti diretti, in realtà ingiustificati, nell'anno di contribuzione corrente per poi applicare la riduzione nell'anno successivo.

#### **E. 4.6.3.4**

Visto quanto precede, l'interpretazione letterale dell'allora vigente art. 108 cpv. 3 OPD da parte della ricorrente non è compatibile con l'interpretazione teleologica a cui va data la priorità in quanto riflette al meglio il vero senso e scopo della norma in conformità alla giurisprudenza menzionata. In questo punto la decisione impugnata si rivela giuridicamente corretta e il ricorso infondato.

#### **E. 4.6.4**

La ricorrente fa valere una violazione della legge cantonale sulla procedura amministrativa per quanto riguarda le norme relative alla notifica di atti amministrativi.

##### **E. 4.6.4.1**

La ricorrente lamenta che l'autorità inferiore non abbia riconosciuto che la prima istanza ha violato le norme di procedura amministrativa cantonale riguardo alla notifica degli atti amministrativi. Secondo lei, la trasmissione della conferma della data del controllo solo in via elettronica anziché per iscritto sarebbe problematica da diversi punti di vista. Da un lato, a quell'epoca, la possibilità di notifica per via elettronica non sarebbe stata ancora introdotta nella LPAm. Dall'altro, quand'anche la disposizione corrispondente fosse stata in vigore, la conferma dell'appuntamento sarebbe stata sprovvista di un elemento essenziale, ossia di una firma elettronica riconosciuta. La decisione impugnata dovrebbe essere già annullata poiché fondata su una decisione che non sarebbe stata preceduta da un atto amministrativo validamente notificato.

##### **E. 4.6.4.2**

La violazione del diritto cantonale non è un motivo di ricorso previsto dall'art. 49 PA e di principio non può essere invocata dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Quest'ultimo può eccezionalmente esaminare se l'applicazione del diritto di procedura cantonale abbia condotto ad una violazione del diritto federale, in particolare se detta applicazione risulta arbitraria o altrimenti contraria al diritto costituzionale, rispettivamente se sussiste una relazione stretta con il diritto federale o se il diritto procedurale cantonale rende difficile o vanifica l'applicazione del diritto federale (cfr. sentenze del TAF B-342/2021 del 25 aprile 2024 consid. 3.1, B-3674/2018 del 31 gennaio 2019 consid. 3.3.1, B-2067/2017 del 25 aprile 2017 consid. 2.1.1, B-649/2016 del 23 agosto 2017 consid. 2.2; DTAF 2016/8 consid. 5.3; Oliver Zibung/Elias Hofstetter in Praxiskommentar *Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG]*, 3a ed. 2023, n. 11 ad art. 49 PA). Il criterio di valutazione rimane il diritto federale (sentenza del TAF B-3674/2018 consid. 3.3.1 già citata).

##### **E. 4.6.4.3**

La procedura di ricorso dinanzi all'autorità inferiore è retta dalla LPAm (cfr. supra consid. 1.1). I disposti di cui agli artt. 17-19 LPAm regolano la forma delle notificazioni di atti amministrativi e decisioni e trovano verosimilmente la loro corrispondenza agli artt. 35 segg. PA, che formano, secondo la prassi menzionata, il criterio di valutazione della censura sollevata dalla ricorrente. L'art. 17 LPAm tratta le modalità per la notificazione di atti per iscritto, l'art. 18 LPAm quelle per via elettronica e l'art. 19 LPAm quelle per via editale. Controversa nel caso in esame è una e-mail della prima istanza del 22 ottobre 2019 avente per oggetto la conferma del controllo fissato il giorno successivo e inviata in risposta allo scritto della ricorrente del 19 ottobre 2019 in cui la medesima ha allegato tutta la

documentazione a suo avviso richiesta, nonché ritenuto come un controllo in presenza del gestore fosse inutile, trattandosi, secondo lei, unicamente di un controllo di documentazione. Nel contesto concreto, l'e-mail in parola, con cui viene confermata la data del controllo, non può configurare una decisione, rispettivamente un atto amministrativo, in quanto essa non regola in modo vincolante un determinato rapporto giuridico, ma forma solo una tappa successiva alla risposta della ricorrente alla convocazione al controllo prima dell'emanazione di una decisione sui pagamenti diretti. Pertanto, non è ravvisabile alcuna violazione del diritto se l'autorità inferiore ha qualificato l'e-mail del 22 ottobre 2019 come una semplice comunicazione che poteva essere esentata dai requisiti di forma previsti nei relativi disposti per la notifica di atti amministrativi.

### **E. 5.1**

Per prassi costante, l'art. 170 cpv. 3 LAgr secondo cui il Consiglio federale disciplina le riduzioni in caso di violazione delle prescrizioni in materia di pagamenti diretti e di produzione vegetale accorda al Consiglio federale un ampio margine di apprezzamento riguardo al quesito di sapere se e quali riduzioni applicare nel caso di contravvenzioni ai disposti sui pagamenti diretti. In tale contesto, l'art. 105 cpv. 1 OPD e l'allegato 8 OPD rientrano chiaramente nei limiti della delega legislativa in favore del Consiglio federale, sono idonei a raggiungere lo scopo prefisso dalla LAgr e conformi alla Costituzione (sentenze del TAF B-2516/2022 del 24 aprile 2024 consid. 6.1, B-2197/2021 del 25 aprile 2022 consid. 4.2 e B-4863/2020 del 10 dicembre 2020 consid. 5.1 segg.). L'allegato 8 OPD fissa i confini del potere di apprezzamento delle autorità cantonali di esecuzione quanto alla possibilità o alla libertà di scelta della conseguenza giuridica. Solo in questo ambito le autorità cantonali possono esercitare il loro potere di apprezzamento in riferimento alla conseguenza giuridica e applicare il principio della proporzionalità (citate sentenze del TAF B-2516/2022 consid. 6.2.2 e B-4863/2020 consid. 5.1 e consid. 5.2.2.3). Il diniego di un controllo negli ambiti della PER o della protezione delle acque costituisce una mancanza che implica la riduzione del 100% di tutti i pagamenti diretti. Per questo tipo di contravvenzione, nella cifra 2.1.4 b dell'allegato 8 OPD il Consiglio federale non lascia alcun margine discrezionale alle autorità cantonali di esecuzione.

### **E. 5.2**

Nella prossima tappa va esaminato se la riduzione del 100% di tutti i pagamenti diretti per l'anno di contribuzione 2019 giusta la cifra 2.1.4 b dell'allegato 8 OPD è conforme al principio della proporzionalità, tra l'altro anche in considerazione delle circostanze rivendicate dalla ricorrente e del disposto minimo di cui all'art. 170 cpv. 2 LAgr ai sensi di un'anticipazione dell'esame della proporzionalità da parte del legislatore (art. 190 Cost.; sentenze del TAF B-2516/2022 consid. 6.3, B-2197/2021 del 25 aprile 2022 consid. 6.2).

#### **E. 5.2.1**

Il principio di proporzionalità, ancorato all'art. 5 cpv. 2 Cost., è composto da elementi distinti che devono essere realizzati cumulativamente. È necessario che la misura attuata dall'autorità sia idonea a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico ricercato (regola dell'idoneità) e che quest'ultimo non possa essere raggiunto scegliendo una misura meno incisiva (regola della necessità). Inoltre il principio di proporzionalità vieta qualsiasi limitazione che ecceda lo scopo perseguito ed esige un rapporto ragionevole tra detto interesse e gli interessi pubblici o privati compromessi (principio della proporzionalità in senso stretto; cfr. DTF 142 I 49 consid. 9.1, 141 I 20 consid. 6.2.1, sentenza del TAF

B-2197/2021 consid. 6.2, confermata dalla sentenza del TF 2C\_446/2022 del 20 marzo 2024 consid. 8.2).

### **E. 5.2.2**

L'OPD stabilisce per le autorità amministrative le norme vincolanti in materia di riduzione dei pagamenti diretti allo scopo di garantire la parità di trattamento dei gestori (Messaggio concernente l'evoluzione della politica agricola [Politica agricola 2011] del 17 maggio 2006 punto 2.8.1, FF 2006 5815 segg., 5929 cifra 2.8.1). Considerato l'ampio margine di apprezzamento conferito al Consiglio federale in base all'art. 170 cpv. 3 LAgr quanto alla questione di sapere se e quali riduzioni sono da applicare alle violazioni contro le disposizioni in materia di pagamenti diretti, l'OPD configura un ordinamento giuridico completo e differenziato per determinare le riduzioni dei pagamenti diretti (sentenze già citate del TAF B-2516/2022 consid. 6.4 e B-2197/2021 consid. 6.3).

### **E. 5.2.3**

I controlli PER servono a verificare sul posto la fondatezza delle registrazioni effettuate dai gestori in relazione alle rispettive aziende e sono necessari per accertare che i gestori ottemperino ai loro compiti legali. La dimostrazione dell'adempimento delle esigenze ecologiche in tutta l'azienda è una condizione di base per poter beneficiare del versamento dei pagamenti diretti (artt. 11 e 104 cpv. 1 OPD). Una gestione rispettosa dell'ambiente diventa così, per tutti i beneficiari di contributi, il requisito fondamentale per ottenere i pagamenti diretti generali (Messaggio concernente la riforma della politica agricola: Seconda tappa [Politica agricola 2002] FF 1996 IV 1 segg., pag. 162). Lo svolgimento del controllo PER assume dunque una notevole portata. Il diniego di un tale controllo implica per le autorità competenti l'impossibilità di verificare in modo completo la dimostrazione della prova del rispetto delle esigenze ecologiche da parte del gestore e non può che rappresentare una grave mancanza.

### **E. 5.2.4**

Considerato il ruolo centrale della prova del rispetto delle esigenze ecologiche, la riduzione completa dei pagamenti diretti si lascia senz'altro conciliare con il principio della proporzionalità. Essa è idonea e necessaria a raggiungere lo scopo perseguito, ossia una gestione rispettosa dell'ambiente e della superficie agricola utile per tutti i potenziali beneficiari di pagamenti diretti. Come si è visto, dall'incarto e dall'esposizione dei fatti emerge che la prima istanza ha cercato più volte di trovare una data per il controllo dell'azienda agricola della ricorrente. Quest'ultima era già stata informata nel gennaio 2019 del futuro svolgimento di un controllo PER. Dopo ogni convocazione la ricorrente non si è dimostrata affatto collaborativa, non proponendo alcuna data alternativa, bensì chiedendo l'annullamento del controllo a causa della sua assenza dall'agosto alla metà di ottobre 2019 oppure insistendo sull'inutilità del controllo PER in conformità, secondo lei, con la natura del medesimo quale mero controllo di documentazione. Con la fissazione del 23 ottobre 2019 quale termine ultimo di convocazione al controllo, la prima istanza ha tenuto adeguatamente conto dell'assenza annunciata dalla ricorrente per il periodo compreso dall'agosto 2019 a metà ottobre 2019. Inoltre, la ricorrente era stata avvertita in diverse occasioni delle conseguenze che un diniego del controllo avrebbe comportato. Pertanto, accertato correttamente il diniego del controllo nell'ambito della PER da parte della ricorrente, la prima istanza ha proceduto legittimamente alla riduzione totale dei pagamenti diretti per l'anno di contribuzione 2019. La conferma della regolarità dell'operato della

prima istanza nella decisione impugnata non presta dunque alcun fianco a critiche.

#### **E. 5.2.5**

Infine, né la LAgr né l'OPD prevedono una deroga che contempra una riduzione meno incisiva di quella completa in caso di diniego di un controllo PER.

#### **E. 6**

Riassumendo, la condizione che le esigenze ecologiche sono rispettate non ha potuto essere esaminata avendo la ricorrente negato, con il suo comportamento, il relativo controllo. La riduzione totale dei pagamenti diretti per l'anno di contribuzione 2019 e la restituzione dell'anticipo, ordinate dalla prima istanza e confermate dall'autorità inferiore, non violano il diritto federale, né risultano da un abuso o un eccesso del potere di apprezzamento. Pertanto, il ricorso si rivela infondato e va respinto nella misura in cui ammissibile (cfr. consid. 3.1.1), mentre va invece confermata la decisione impugnata.

#### **E. 7**

Le spese processuali comprendono la tassa di giustizia e i disborsi sono posti, di regola, a carico della parte soccombente; se quest'ultima soccombe solo in parte, le medesime vengono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 cpv. 1 del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 63 cpv. 4bis PA e art. 2 cpv. 1 TS-TAF). Nella fattispecie, visto l'esito del ricorso, le spese processuali sono fissate a fr. 1'500.-. Tale importo è posto a carico della ricorrente totalmente soccombente e verrà computato con l'anticipo spese di fr. 1'200.- già versato. Il saldo rimanente di fr. 300.- dovrà essere versato dalla ricorrente entro 30 giorni dalla crescita in giudicato della presente sentenza. Visto l'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore.

#### **E. 8**

La parte, totalmente o parzialmente, vincente ha diritto alle ripetibili per le spese necessarie derivanti dalla causa (art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Le ripetibili comprendono le spese di rappresentanza o di patrocinio ed eventuali altri disborsi di parte (art. 8 TS-TAF). Nella fattispecie, la ricorrente, totalmente soccombente e non assistita da un avvocato, non ha diritto alla rifusione delle spese ripetibili. L'autorità inferiore non ha diritto alle spese ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.