

BVGer B-2843/2009 vom 11. November 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-11-11, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2843_2009

FR: TAF B-2843/2009 du 11 novembre 2009

IT: TAF B-2843/2009 del 11 novembre 2009

Regeste

Pagamenti diretti generali e contributi ecologici

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con pieno potere di cognizione la questione a sapere se sono adempiuti i presupposti processuali e se si deve entrare nel merito del ricorso (DTAF 2007/6 consid. 1 con rinvii; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2° ed., Zurigo 1998, n° 410).

E. 1.1

Giusta l'art. 31 della Legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, SR 173.32), il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, SR 172.021), eccezion fatta per le decisioni elencate all'art. 32 LTAF. In particolare, l'art. 33 lett. i LTAF prevede che 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. Sulla scorta dell'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. Nel caso di specie, l'atto impugnato è una decisione ai sensi dell'art. 5 PA e il Consiglio di Stato rappresenta l'ultima istanza cantonale in materia di pagamenti diretti (cfr. artt. 55 e 60 della Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, LPamm, BU 1966 181).

E. 1.2

La procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA, in quanto la presente legge non disponga altrimenti (art. 37 LTAF). La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 PA). Essa è pertanto legittimata ad aggravarsi contro di essa.

E. 1.3

I requisiti relativi alla tempestività, alla forma e al contenuto del memoriale di ricorso sono adempiuti (art. 50 e 52 PA), così come gli altri presupposti processuali sono parimenti soddisfatti (art. 44 segg. PA). Il ricorso è pertanto ricevibile e si deve entrare nel merito dello stesso

E. 2

La Confederazione non solo possiede il compito di monitorare l'andamento dell'agricoltura del Paese, bensì pure quello di sostenerne il buon funzionamento promuovendo le aziende contadine che coltivano il suolo (art. 104 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera dl 18 aprile 1999, Cost, RS 101). La stessa, su domanda scritta che va inoltrata all'autorità designata dal Cantone di domicilio e a comprova del rispetto delle esigenze ecologiche, versa pagamenti diretti ai gestori di aziende che coltivano il suolo (art. 70 cpv. 1 LAgr e art. 63 OPD dell'Ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente i pagamenti diretti all'agricoltura [Ordinanza sui pagamenti diretti, OPD, SR 910.13]).

E. 2.1

I pagamenti diretti comprendono i pagamenti diretti generali, i contributi ecologici e i contributi etologici (art. 1 cpv. 1 OPD). Il versamento di pagamenti diretti presuppone il rispetto delle disposizioni della legislazione in materia di protezione delle acque, dell'ambiente e degli animali relative alla produzione agricola (art. 70 cpv. 4 LAgr). I Cantoni o per essi le organizzazioni abilitate devono verificare, anche tramite ispezioni, la correttezza dei dati forniti dal gestore, come pure l'osservanza delle condizioni e degli oneri nonché il diritto ai contributi (art. 66 OPD).

E. 2.2

In caso d'innosservanza della Legge sull'agricoltura e delle relative disposizioni d'esecuzione possono essere adottate delle misure amministrative, oppure i contributi possono essere ridotti o addirittura negati (art. 169 e 170 LAgr). In particolare, i Cantoni riducono o negano i contributi conformemente alla direttiva della Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura del 27 gennaio 2005 (versione del 12 settembre 2008; direttiva) relativa alla riduzione dei pagamenti diretti se il richiedente non ha adempiuto le condizioni della presente ordinanza (art. 70 cpv. 1 let. d OPD). Tuttavia, se, per cause di forza maggiore, le condizioni inerenti alla prova che le esigenze ecologiche sono rispettate e ai contributi ecologici ed etologici non sono adempite, il Cantone può rinunciare alla riduzione o al diniego dei contributi (art. 70a OPD).

E. 3

Nel caso di specie, la Sezione dell'agricoltura ha negato alla ricorrente i contributi per i sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (contributi SSRA per bovini) per l'anno 2008, in quanto la superficie dove sono situate le mangiatoie, non essendo rivestita, non sarebbe rispettosa delle vigenti norme in materia. Decisione quest'ultima prontamente impugnata dalla ricorrente.

E. 3.1

Per sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (SSRA) s'intendono sistemi di stabulazione ad aree multiple nei quali gli animali sono tenuti liberi in gruppi, dispongono della possibilità di riposarsi, di muoversi e occuparsi in modo conforme al loro comportamento naturale, oltre che disporre di sufficiente luce diurna naturale (art. 60 OPD). L'ordinanza del DFE del 25 giugno 2008 concernente i programmi etologici (Ordinanza sui programmi etologici; SR 910.132.4), entrata in vigore il 1° ottobre 2008 e che riprende e sostituisce le ordinanze del DFE del 7 dicembre 1998 concernenti i sistemi di stabulazione particolarmente rispettosi degli animali (ordinanza SSRA; RU 1999 pag. 266) e l'uscita regolare all'aperto degli animali da reddito (ordinanza URA; RU 1999 pag. 273), disciplina

gli aspetti tecnici del citato programma. In particolare, l'allegato 1 di tale ordinanza determina le esigenze specifiche relative alle singole categorie di animali, come pure le esigenze in materia di documentazione e di controllo. Il punto 1.3 di detto allegato prevede, per la specie bovina, che nell'area di foraggiamento e di abbeveraggio il pavimento deve essere rivestito, perforato o non perforato.

E. 4

Nel caso che ci occupa, essendo indiscusso e incontestato che l'azienda della ricorrente a fine 2008 non soddisfaceva i requisiti tecnici regolati al punto 1.3 dell'allegato 1 dell'Ordinanza sui programmi etologici necessari per attribuire l'erogazione dei contributi SSRA per bovini, pacifico che gli stessi, di principio, non possono venir riconosciuti all'interessata.

E. 5

Sulla base del principio della buona fede, la ricorrente potrebbe ribaltare la conclusione esposta poc'anzi. Ancorato all'art. 9 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost; RS 101) e valido per l'insieme dell'attività dello Stato, il principio della buona fede conferisce all'amministrato, a certe condizioni, il diritto di esigere dalle autorità che si conformino alle promesse o alle assicurazioni fattegli e che non tradiscano la fiducia posta in esse (DTF 131 II 627, consid. 6.1; DTF 130 I 26, consid. 8.1; DTF 129 I 161, consid. 4). Secondo la giurisprudenza, un'indicazione o una decisione dell'amministrazione possono obbligare quest'ultima ad acconsentire ad un amministrato di appellarsi, quand'anche esse risultassero errate, a condizione che le seguenti condizioni siano cumulativamente date: (a) l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una persona determinata, (b) che abbia agito nei limiti delle sue competenze o presunte tali, (c) che l'amministrato non abbia potuto rendersi conto immediatamente dell'erroneità dell'indicazione ricevuta o delle sue proprie deduzioni, (d) che in base a tale indicazione quest'ultimo abbia preso disposizioni concrete alle quali egli non potrebbe rinunciare senza subire un pregiudizio, infine (e) che la regolamentazione in materia non sia cambiata posteriormente al momento in cui l'autorità ha formulato il suo avviso. Inoltre, il principio della buona fede trova applicazione, solo qualora l'interesse pubblico, volto ad una applicazione conforme dell'ordinamento giuridico, lasci il passo alla fiducia del privato, vale a dire all'interesse del privato (cfr. ancora DTF 131 II 627, consid. 6.1 e le referenze ivi citate; decisione del Tribunale amministrativo federale A-1391/2006 del 16 gennaio 2008, consid. 2.3; BEATRICE WEBER-DÜRLER, *Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes*, schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL] 103/2002, pag. 281 segg., con ulteriori rimandi a dottrina e giurisprudenza).

E. 5.1

Il formulario "SSRA rapporto di controllo per bovini" attesta il rispetto o meno delle prescrizioni della Confederazione per i contributi SSRA e rappresenta quindi il documento cardine per l'autorità competente al fine di decidere, in un secondo tempo, se concordare al richiedente i relativi contributi pretesi.

E. 5.2

In concreto, il funzionario incaricato, per mezzo del formulario "SSRA rapporto di controllo per bovini" del 20 maggio 2008, ha stabilito come le prescrizioni SSRA sarebbero rispettate non deducendo, di conseguenza, nessun punto alla ricorrente. Il controllore ha, altresì, riconosciuto come rispettato il punto 3. del formulario: "area di foraggiamento

rivestita" con la "riserva", tuttavia, che l'area esterna non fosse effettivamente conforme alle norme dando alla ricorrente la possibilità d'inoltrare alla competente autorità, entro un termine di tre mesi, un progetto correlato da un preventivo per l'analisi di eventuali aiuti. Il controllore ha compilato il formulario in maniera poco trasparente. Infatti, lo stesso avrebbe dovuto, dal principio, ritenere il punto 3. del formulario in questione non adempiuto sottraendo i relativi punti senza lasciar spazio a eventuali malintesi.

E. 5.3

La ricorrente sembra, tuttavia, aver correttamente compreso come il riconoscimento dei contributi SSRA non dipendesse dall'inoltro o meno del progetto con relativo preventivo entro un termine di tre mesi. Infatti, ella giustifica il fatto di non aver inviato il citato documento entro il lasso di tempo impartitole, in quanto era sua intenzione far eseguire tali lavori da dei suoi collaboratori senza quindi ricorrere a manodopera esterna e senza quindi richiedere e ottenere un aiuto per l'esecuzione degli stessi. La ricorrente sostiene, invece, di non aver intuito, sulla base del formulario "SSRA rapporto di controllo per bovini", che il mancato rivestimento del fondo su cui posano le mangiatoie avrebbe comportato una riduzione o addirittura un diniego dei contributi SSRA. A mente della medesima, la riserva apportata sul formulario comportava unicamente un suggerimento. Consiglio che, tuttavia, ella intendeva seguire, ma che a causa di un intervento chirurgico a seguito del quale ha dovuto astenersi dall'attività lavorativa per un periodo di un mese non aveva ancora potuto attuare. La tesi dell'interessata non può essere condivisa. Va, infatti, da sé che coloro che richiedono un aiuto alla Confederazione, come i pagamenti diretti, devono attivarsi in maniera tale da conoscere e, quindi, adempiere le condizioni previste per ottenerli. In caso di domanda per ricevere i pagamenti diretti la Sezione dell'agricoltura deve constatare se le aziende agricole di coloro che inoltrano la domanda rispettano, al momento della richiesta, le condizioni necessarie per ottenere tali contributi decidendo poi, sulla base dei controlli effettuati, se riconoscerglieli o meno. Pure nel caso che ci occupa, l'autorità di prima istanza non aveva nessun obbligo nei confronti della ricorrente d'impartirle un termine per l'attuazione del rivestimento del fondo su cui posano le mangiatoie esterne. Il controllore, nel concedere alla ricorrente tre mesi di tempo per inoltrare un preventivo inerente all'esecuzione dei lavori al fine che l'interessata potesse eventualmente ricevere un aiuto per l'esecuzione di tali lavori, ha oltrepassato le sue competenze dando così l'impressione di poter sanare la lacuna. La ricorrente potrebbe semmai invocare la sua buona fede, a condizione che i contributi in questione le fossero stati esplicitamente e senza riserva riconosciuti dall'autorità competente e che in previsione di ciò avesse attuato delle spese e degli investimenti irreversibili. Ella, in funzione degli anni precedenti, dovrebbe sapere che controlli e ispezioni non danno ancora il diritto al riconoscimento di eventuali contributi, bensì gli stessi vengono attribuiti tramite una successiva decisione. Nella fattispecie un tale riconoscimento difetta. Inoltre, la ricorrente non ha nemmeno fatto valere, in virtù di una decisione in tal senso, di aver assunto delle disposizioni irreversibili, vale a dire che non potrebbero essere modificate senza l'insorgere di un pregiudizio. Cosicché, già due condizioni delle cinque necessarie per invocare a giusto titolo il principio della buona fede non sono date nel caso concreto. Senza considerare, tra l'altro, che ci si poteva aspettare dalla ricorrente, conscia del non rivestimento dell'area di foraggiamento e abbeveraggio, che il formulario in questione non fosse stato correttamente redatto. Pertanto, le circostanze esposte dalla ricorrente, come pure la compilazione errata del formulario da parte del controllore non giustificano una protezione della buona fede da parte della ricorrente e considerato come l'osservanza del rivestimento del pavimento nell'area di foraggiamento e

di abbeveraggio per la specie bovina ai sensi del punto 1.3 dell'allegato 1 dell'ordinanza sui programmi etologici costituisce, come già menzionato, una condizione inderogabile per l'ottenimento dei relativi contributi, a giusta ragione l'autorità di prima istanza non ha elargito tali contributi all'interessata.

E. 6

Riconfermata quindi la conclusione secondo la quale alla ricorrente va negato il diritto di beneficiare dei contributi SSRA per bovini per l'anno 2008. Scostandosi da tale risultato, la questione a sapere, se un diniego parziale dei contributi al posto di un diniego totale potrebbe entrare in considerazione è da valutare sulla base della prassi di applicazione della Direttiva. La Conferenza dei direttori cantonali dell'agricoltura, in virtù dall'art. 70 cpv. 1 OPD, ha emanato la Direttiva relativa alla riduzione dei pagamenti diretti del 27 gennaio 2005 (Direttiva) con lo scopo di uniformare l'esecuzione, da parte dei servizi cantonali, delle disposizioni concernenti la riduzione e il diniego dei contributi della relativa ordinanza.

E. 6.1

La Direttiva rappresenta un'ordinanza amministrativa vincolante per gli organi d'esecuzione che, contrariamente ai decreti di legge, non costituisce diritti e obblighi per i privati (ULRICH HÄFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. edizione, Zurigo 2008, n° 1854). La funzione principale di un'ordinanza amministrativa consiste nel garantire una pratica amministrativa unitaria che in questo senso rispetti anche l'uguaglianza di diritti. Essa è pure, di regola, espressione del sapere e dell'esperienza di un ufficio qualificato (DTF 107 Ib 50 consid. 3; 114 V 13 consid. 1c con rinvio; GAAC 49.60 consid. 3). Le direttive sono perciò vincolanti per l'amministrazione, ma non per il Giudice. Quest'ultimo vi si scosta, tuttavia, solo nella misura in cui esse fissano norme non conformi alle disposizioni legali applicabili. Secondo costante prassi, il Giudice rispetta un'ordinanza amministrativa, se essa permette un'interpretazione valida delle disposizioni legali applicabili e se rispetta le circostanze del singolo caso (DTF 115 V 4 consid. 1b). Come precedentemente annunciato la Direttiva relativa alla riduzione dei pagamenti diretti del 27 gennaio 2005 serve ad applicare in maniera omogenea l'Ordinanza sui programmi etologici così che non vi siano disparità tra i Cantoni nel ridurre o negare i contributi e che di conseguenza anche la scrivente autorità prende in considerazione.

E. 6.2

Secondo la summenzionata Direttiva, per i contributi etologici la riduzione, in caso di una prima lacuna, viene calcolata nel modo seguente: $\text{Riduzione} = \frac{\text{punti delle riduzioni per categoria di animali} - 10}{\text{punti di margine di tolleranza per categoria di animali}} \times \text{contributi}$. In particolare, per quanto concerne i contributi SSRA, il punto 1. di detta Direttiva, conformemente all'allegato 1 dell'Ordinanza sui programmi etologici, definisce il mancato rivestimento dell'area di foraggiamento per gli animali di specie bovina una lacuna per la quale è prevista una riduzione minima di 110 (centodieci) punti. In concreto, ciò significa una diminuzione dei contributi SSRA del 100%. In altre parole, secondo la Direttiva il non rivestimento del pavimento nell'area di foraggiamento e abbeveraggio esclude l'ottenimento dei relativi contributi. Pertanto, la decisione del 9 gennaio 2009, con la quale l'autorità di prima istanza, in virtù della Direttiva, ha negato alla ricorrente i contributi SSRA per bovini, è coperta dalle relative prescrizioni legali.

E. 7

In conclusione e per tutto quanto precede, il ricorso si dimostra infondato e come tale deve essere respinto.

E. 8

Le spese processuali comprendono la tassa di giustizia, come pure i disborsi e vanno integralmente addossate alla parte soccombente (art. 63 cpv. 1 e 5 PA in combinato composto con l'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, SR 173.320.2). Visto l'esito della causa è giustificato addossare alla ricorrente un importo per le spese processuali pari a fr. 900.-- che verrà computato con l'anticipo di pari somma versato dalla stessa in data 6 giugno 2009.

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