

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

SOCIETÀ APPELLANTE

contro

**REGIONE,
COMUNITÀ MONTANA**, appellata non costituita;
SOCIETÀ APPELLATA, appellata non costituita;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. TOSCANA - FIRENZE, SEZIONE II, resa tra le parti, concernente la sanzione pecuniaria di riduzione del contributo comunitario per l'ammodernamento delle aziende agricole

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana;
viste le memorie difensive;
visti tutti gli atti della causa;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La **SOCIETÀ APPELLANTE** odierna appellante, ha impugnato avanti al T.A.R. Toscana gli atti della **COMUNITÀ MONTANA**, con i quali detta Comunità, ritenendo che l'acquisto di un fabbricato da parte della società mediante assegno bancario non circolare risultava in contrasto con la normativa del bando, di cui al decreto n. 1251 del 1.4.2008, della Giunta della Regione, non aveva riconosciuto alla predetta società l'erogazione di finanziamenti europei per l'ammodernamento delle aziende agricole, in relazione proprio all'acquisto di tale fabbricato, da adibire a nuova cantina di vinificazione, e ha chiesto al primo giudice di annullare i predetti atti, unitamente alla presupposta previsione del bando, e di riconoscere il suo diritto ad ottenere il risarcimento del danno per la mancata erogazione del contributo finanziario originariamente alla stessa assegnato e per l'illegittima riduzione dei finanziamenti successivi.

2. La società interessata ha dedotto, a sostegno della propria domanda, l'illegittimità della previsione del bando, per irragionevolezza, illogicità e contrasto con le previsioni degli artt. 35, comma 22, del d.l. 223/2006, e 49, comma 1, d. lgs. 231/2007, e ha chiesto quindi l'annullamento di tutti gli atti impugnati e il risarcimento del danno subito per la mancata concessione del contributo in ordine all'acquisto dell'immobile.

3. Si sono costituite nel primo grado di giudizio la **REGIONE** e la **COMUNITÀ MONTANA**, resistendo al ricorso.

4. Il T.A.R. Toscana, con sentenza n. 1417 del 21.9.2011, dopo aver dichiarato assorbita l'eccezione pregiudiziale di tardività del ricorso, lo ha rigettato nel merito, ritenendo legittima e non irragionevole la previsione del bando, secondo cui il beneficiario del contributo deve dimostrare di aver sostenuto le spese necessarie all'ottenimento dello stesso secondo determinate modalità di pagamento, con esclusione del pagamento in contanti o tramite assegno (circolare o bancario).

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello la società interessata lamentandone l'erroneità con un unico articolato motivo, e ha chiesto di riformarla, con conseguente accoglimento delle domande in primo grado formulate.

6. Si è costituita la sola **REGIONE**, instando per la reiezione dell'appello.

7. Nella pubblica udienza dell'11.12.2014 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

8. L'appello è infondato e va respinto.

9. L'appellante lamenta l'irragionevolezza della clausola contenuta nel bando per l'attuazione della Misura 121, relativa all'assegnazione del contributo per l'ammodernamento delle aziende agricole, in base alla quale, per dimostrare di avere effettivamente sostenuto le spese inerenti alle operazioni alle quali si riferisce la richiesta di finanziamento, occorre che i relativi pagamenti siano stati eseguiti mediante bonifico bancario, ricevuta bancaria, bollettino postale, vaglia postale, mandato di pagamento o carta di credito, con esclusione di modalità alternative e, in particolare, del pagamento per contanti o per assegni (sia bancari che circolari), modalità, quest'ultima, riconosciuta valida dalla legge.

10. La clausola, oltre ad essere illogica e irragionevole, contrasterebbe, secondo la tesi propugnata dall'appellante, con il combinato disposto degli artt. 35, comma 22, del d.l. 223/2006 e 49, comma 1, del d. lgs. 231/2007, risultandone ingiustificatamente compressa la facoltà di scelta tra le diverse modalità di pagamento utilizzabili per l'acquisto dei beni e ciò, sottolinea l'appellante, anche alla luce degli atti successivamente adottati dalla **REGIONE** che hanno riconosciuto, invece, la possibilità che i pagamenti possano essere effettuati mediante l'assegno bancario.

11. La tesi dell'appellante poggia sull'assunto che l'esigenza di rendere trasparenti e documentabili tutte le operazioni finanziarie, connesse alla realizzazione degli interventi finanziati, non esclude la possibilità di utilizzare un assegno come mezzo di pagamento, poiché quest'ultimo e, soprattutto nella prassi, quello circolare è anzi il mezzo di pagamento privilegiato nelle compravendite immobiliari rispetto a quelli previsti nel bando (bonifico bancario o ricevuta bancaria, bollettino

postale, vaglia postale, mandato di pagamento o carta di credito), che sono invece del tutto inusuali, perché non contestuali alla firma dell'atto, e pressoché impossibili (carta di credito).

12. L'assunto dell'appellante, pur suggestivo, non pare al Collegio persuasivo.

12.1. Il paragrafo 3.1.3.2.12 del bando per l'attuazione della Misura 121, approvato con il decreto regionale n 1251/08, stabilisce che, al fine di rendere trasparenti e documentabili le spese connesse alla realizzazione degli interventi cofinanziati, il beneficiario del contributo è tenuto a dimostrare l'avvenuto pagamento delle spese inerenti ad un progetto approvato, producendo un documento di spesa fornito di tutti i dati, occorrenti ad identificare autori ed oggetto dell'operazione, nonché utilizzando una delle modalità di pagamento ivi dettagliatamente elencate, con esclusione del pagamento per contanti e per assegni.

12.2. La disposizione, come ha ben messo in rilievo il primo giudice, deve essere letta alla luce dei principi generali sull'ammissibilità delle spese, di cui al paragrafo 3.1.3.1 dello stesso bando, e in particolare del principio di verificabilità e controllabilità, esplicitato dal successivo paragrafo 3.1.3.1.3 che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 48 del Regolamento 2006/1974/CE, stabilisce che le spese ammissibili sono quelle effettivamente e definitivamente sostenute dal beneficiario del contributo.

12.3. Esse debbono corrispondere a *"pagamenti effettivamente effettuati"*, comprovati da fatture e relativi giustificativi di pagamento o da documenti contabili aventi forza probante equivalente.

13. Secondo l'appellante quello che è necessario e sufficiente, dunque, è che vi sia un documento che dimostri l'avvenuto pagamento e a questo fine, nel caso di contratto di compravendita di un immobile, è sufficiente il contratto stipulato per atto pubblico che, di regola, contiene la dichiarazione di avvenuto pagamento, tanto che il paragrafo 3.1.3.2.12 aggiunge che *"in fase di controllo, occorre verificare le fatture e/o la documentazione contabile equivalente"*.

13.1. È dunque nell'ambito dell'istruttoria della domanda di pagamento che, seguendo tale tesi, occorrerebbe verificare se siano presenti tutti i giustificativi di spesa e anche, per ipotesi, l'incasso di un assegno, mentre escludere siffatto mezzo di pagamento, ai fini della presentazione della domanda, sarebbe illogico e irragionevole.

13.2. La tesi è smentita dalla espressa e letterale previsione del bando, che prevede, ai fini dell'ammissibilità della stessa domanda, la presentazione di determinati documenti e, tra questi, quelli comprovanti il pagamento nelle sole forme stabilite dal bando, mentre demanda alla successiva fase istruttoria la verifica circa l'effettività dei pagamenti effettuati nelle forme stabilite dal bando.

13.3. Non è dunque possibile né ammissibile ampliare in fase istruttoria le forme di pagamento preventivamente determinate dal bando – il quale è tassativo al paragrafo 3.1.3.2.12, sul punto, prevedendo che *"in nessun caso sono ammesse forme di pagamento diverse da quelle indicate"* – in nome di una interpretazione sostanzialistica che a scapito del necessario rigore imposto dalla materia, di fatto, annulla o aggira i requisiti formali stabiliti a priori dal bando per l'ammissibilità della domanda.

13.4. Nemmeno l'interpretazione sostanzialistica, propugnata dall'appellante, convince nella misura in cui afferma l'irragionevolezza o l'illogicità della rigorosa previsione del bando.

13.5. Questa non è né eccessivamente restrittiva né illogica, alla luce della ratio che l'ispira, e il fatto che essa formalmente escluda il pagamento per contanti o per assegno al fine di dimostrare la spesa sostenuta dal beneficiario finale, lungi dal configurare una illegittima restrizione delle modalità di pagamento, rappresenta una garanzia della sua effettività e della sua pertinenza alle operazioni cofinanziabili che non deve essere letta isolatamente, ma insieme con gli altri requisiti formali e, cioè, con la produzione di *“fatture e relativi giustificativi di pagamento oppure, ove ciò non sia possibile, da documenti contabili aventi forza probante equivalente”*.

13.6. L'espressa ed articolata disciplina, dettata dal bando, secondo cui il pagamento, oltre ad essere effettuato con particolari forme, debba risultare da fatture e scritture contabili con i relativi giustificativi di pagamento, e quindi dalla contabilità aziendale, dimostra il particolare e giustificato rigore al quale il bando ha inteso assoggettare il riconoscimento del contributo per l'ammodernamento delle aziende agricole, sia in punto di pertinenza ai costi dell'impresa che in punto di effettività, evitando, già in sede di ammissione delle domande, operazioni fittizie o inesistenti pretestuosamente finalizzate ad ottenere la sola erogazione del contributo, salva poi successiva verifica documentale, in sede di istruttoria, diretta a riscontrare la conformità dei documenti giustificativi della spesa e dei pagamenti alla contabilità consuntiva dei lavori e/o degli acquisti, e successivo sopralluogo inteso ad accertare che il beneficiario abbia realizzato e pagato gli investimenti.

13.7. Proprio una lettura complessiva e sistematica del bando induce, quindi, a ritenere del tutto legittima e non irragionevole la previsione del bando, non potendo seguirsi la tesi dell'appellante nemmeno laddove afferma che l'atto pubblico di compravendita costituirebbe piena prova dell'avvenuto pagamento, tesi smentita dalla costante giurisprudenza della Cassazione, la quale insegna che la dicitura *“il pagamento è avvenuto contestualmente alla firma”*, contenuta all'interno di un atto pubblico di compravendita, non certifica che il pagamento sia avvenuto alla presenza del notaio rogante e, dunque, non ha efficacia pienprobante, ai sensi dell'art. 2700 c.c., sino a querela di falso (v., *ex plurimis*, Cass., sez. III, 27.11.2014, n. 25213).

14. Di fronte a tali insuperabili considerazioni, che dimostrano la legittimità della formale previsione contemplata dal bando e al mancato rispetto della stessa da parte dell'odierna appellante, che ha effettuato l'acquisto mediante assegno bancario, nessun rilievo assume, sul piano fattuale, che il pagamento sia effettivamente avvenuto e quietanzato con il timbro di negoziazione, non essendo stato esso realizzato con una delle modalità ragionevolmente richieste dal bando, come all'appellante, del resto, era ben noto già al momento in cui acquistò l'immobile, essendo il bando precedente a detto acquisto.

15. Né si ravvisa, deve qui infine soggiungersi, alcun contrasto con le disposizioni dell'art. 35, comma 22, del d.l. 223/2006, conv. in l. 248/2006, e dell'art. 49, comma 1, del d. lgs. 231/2007, posto che esse si limitano rispettivamente a prescrivere di indicare, per le cessioni di immobili, le modalità di pagamento con dichiarazione sostitutiva di notorietà e a vietare il trasferimento di denaro contante per importi pari o superiori ad € 5.000,00, ma non impediscono all'autorità amministrativa, a peculiari e determinati fini (concessione di finanziamenti europei per l'ammodernamento delle aziende agricole), di stabilire tassative modalità di pagamento, nel rispetto dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità rispetto a detti fini, come è avvenuto nel caso di

specie, e senza comprimere indebitamente l'iniziativa economica né limitare la circolazione della ricchezza, per l'ottenimento di specifiche sovvenzioni.

16. E ciò legittimamente vale, come nel caso di specie, proprio per la concessione di finanziamenti per l'ammodernamento delle aziende agricole.

17. In conclusione la sentenza impugnata, nell'aver correttamente ritenuto legittima e tutt'altro che irragionevole la contestata previsione del bando, merita piena conferma.

18. L'appello, quindi, deve essere respinto.

19. Le spese del presente grado di giudizio, attesa comunque la peculiare complessità della questione esaminata, possono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

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

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Massimiliano Nocelli, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/01/2015

IL SEGRETARIO

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

**Il presente provvedimento è stato modificato nell'aspetto grafico, con l'eliminazione di qualsivoglia riferimento a dati personali, nel rispetto della normativa sulla Privacy*