Numero registro generale 3992/2016
Numero sezionale 127/2022
Numero di raccolta generale 5860/2022
Data pubblicazione 22/02/2022

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PIETRO CAMPANILE	Presidente
UMBERTO L. C. G. SCOTTI	Consigliere
MARCO MARULLI	Consigliere – Rel
ANTONIO PIETRO LAMORGESE	Consigliere
LUNELLA CARADONNA	Consigliere

Oggetto

Rinvio pregiudiziale

Ud. 19/1/2022 PU
Cron.
R.G.N.3992/2016

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 3992/2016 proposto da:

(omissis), elettivamente domiciliato in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis), giusta procura a margine del ricorso

- ricorrente -

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis), giusta procura in calce al ricorso notificato

- controricorrente -

contro

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

PROVINCIA DI PAVIA, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis), giusta procura in calce al controricorso

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4258/2015 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 09/11/2015;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 19/01/2022 dal Cons. Dott. Marco Marulli;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Giovanni Battista Nardecchia che si riporta alle conclusioni – rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Unione Europea (v. conclusioni scritte);

udito, per il ricorrente, l'Avvocato (omissis) che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito, per la controricorrente Provincia di Pavia, l'Avvocato (omissis) che si riporta;

udito, per la controricorrente Regione Lombardia, l'Avvocato (omissis), con delega avv. (omissis), che si riporta.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Milano, con sentenza 4258/2015 del 9.11.2015, accogliendo gli appelli della Regione Lombardia e della Provincia di Pavia, ha riformato l'impugnata decisione di primo grado che su istanza di (omissis), già ammesso a fruire dei benefici previsti dal Reg. CE 30 giugno 1992, n. 2080 a favore della conversione boschiva dei terreni adibiti a colture agricole e per questo percettore dell'ingente somma 1.324.246,35 euro, aveva dichiarato l'infondatezza della pretesa esercitata dalla Provincia

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

all'uopo delegata dalla Regione che, avendo constatato nel corso di un sopralluogo avvenuto nel 2009 che la superficie dell'impianto boschivo realizzato dal (omissis) con le contribuzioni comunitarie dagli iniziali 104 Ha si era ridotta, per effetto di un anticipato taglio delle piante dimoranti, in poco più di 70 Ha, aveva decretato la decadenza del beneficiario dall'aiuto in applicazione delle disposizioni attuative recate dal d.m. 18 dicembre 1998, n. 494 e ne aveva intimato al medesimo la restituzione.

La Corte territoriale, confutando il ragionamento decisorio del primo giudice – segnatamente laddove questi aveva ritenuto illegittima l'operata parificazione tra il taglio anticipato e la decadenza prevista *ad integrum* dall'art. 12, comma 3, d.m. 494/1998 e comunque l'operatività di essa a far tempo dall'accertamento della riscontrata irregolarità, con esclusione delle contribuzioni erogate per gli anni antecedenti – ha ritenuto, sull'avviso che nella disciplina recata dal citato provvedimento dovesse distinguersi in punto di decadenza tra irregolarità gravi e in mere irregolarità, che l'inadempimento ascritto al (omissis) nel caso di specie risultava indiscutibilmente grave comportando, invero, l'evidente frustrazione delle finalità perseguite dalla disciplina comunitaria e l'indebita locupletazione a favore del beneficiario tanto dell'aiuto che degli introiti derivanti dalla vendita del legname; ed in ragione di ciò ha affermato che «l'ipotesi, dunque, giustifica pienamente l'obbligo di restituzione per intero dei premi ricevuti, salvi i casi di forza maggiore e di altre cause indipendenti dalla volontà del beneficiario che la normativa prevede come sole ipotesi senza perdita dei premi».

La cassazione di detta sentenza è stata chiesta dal (omissis) con un ricorso affidato a quattro motivi, seguiti da memorie, ai quali hanno resistito la Provincia di Pavia con controricorso e memoria e la Regione Lombardia con controricorso e memoria.

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

La causa inizialmente avviata a trattazione nelle forme dell'art. 380-*bis*1 cod. proc. civ. con ordinanza interlocutoria 20887/2021 del 21.7.2021 è stata rimessa all'odierna trattazione in pubblica udienza.

Requisitorie del Procuratore Generale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

2. Il primo motivo di ricorso denuncia la «falsa applicazione della disciplina di corresponsione dei premi per l'imboschimento dei terreni agricoli di cui al Regolamento (CEE) 2080/92 e relative norme di attuazione in specie D.M. Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste 28.12.98, n. 494, artt. 13-14-15 recante le norme di attuazione in materia di gestione pagamenti, controlli e decadenze; in relazione al Regolamento Comunitario n. 2988/95 artt. 4-5 e all'art. 12 disposizione della legge in generale». In sintesi si sostiene che l'interpretazione resa dalla Corte d'Appello delle norme di riferimento, oltre ad ignorare la disciplina generale ed i principi enunciati dal Reg CE 18 dicembre 1995, n. 2988 relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, confermando la legittimità del provvedimento di decadenza adottato in danno del (omissis), nonché l'intimazione al medesimo di restituzione dell'intero ammontare dei premi riscossi, incorre nella falsa applicazione della normativa secondaria poiché adotta una nozione di decadenza che non rispecchia quella ivi prevista, sovrappone la fattispecie del "taglio anticipato" a quella della riduzione della superficie impiantata al di sotto del 20% rispetto a quella determinata in sede di collaudo, equivoca sul tenore delle disposizioni di prassi, contravviene all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale e non tiene conto della valenza semantica dell'avverbio "indebitamente" figurante nell'art. 15, comma 1, d.m. 494/1998, che lascerebbe intendere che solo gli aiuti illegittimamente ricevuti andrebbero restituiti.

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

3. Il secondo motivo di ricorso denuncia «la violazione e falsa applicazione di norme di diritto ancora con riferimento agli artt. 14 - 15 del D.M. 494/98 in relazione ai Regolamento (CE) 2080/92 e Regolamento (CEE) 2988/95». In sintesi si sostiene che l'interpretazione resa dalla Corte d'Appello delle norme di riferimento prescinde totalmente dall'avverbio "indebitamente" figurante nell'art. 15, comma 1, d.m. 494/1998, valorizzato viceversa dal primo giudice in ragione del quale, dovendosi distinguere tra aiuti regolarmente corrisposti ed aiuti indebitamente ricevuti, la ripetiblità andrebbe circoscritta solo a questi ultimi, diversamente finendosi per sovrapporre le condizioni di decadenza, che potrebbero prodursi nel caso del taglio effettivo della piantagione, e gli effetti della decadenza, che opererebbero solo per il futuro e non travolgererebbero con efficacia retroattiva anche gli aiuti già ricevuti.

4. Il terzo motivo di ricorso denuncia «violazione art. 360 c.p.c., *sub* n. 3, 4 e 5 in relazione all'art. 112 c.p.c. e 2697 c.c. per avere il giudice *a quo* qualificato come impugnazione di atti amministrativi la domanda di accertamento negativo formulata dai ricorrenti (omissis) in primo grado». In sintesi si sostiene che la Corte d'Appello, classificando l'azione proposta dal (omissis) come ricorso e sviluppando il proprio ragionamento decisorio, segnatamente nel ricusare l'eccezione di tardività di esso sollevata *ex adverso*, sulla base di questa premessa, avrebbe erroneamente ritenuto che il (omissis) avesse proposto l'impugnazione di un atto amministrativo, quando al contrario la domanda da lui proposta avanti al giudice di primo grado era intesa unicamente a far accertare l'infondatezza della pretesa creditoria delle amministrazioni convenute, nell'esatta percezione del che sarebbe stato onere di queste dare la dimostrazione dell'accampato diritto alla restituzione degli aiuti corrisposti.

5. Il quarto motivo di ricorso denuncia «violazione art. 360 n. 4 e 5 in relazione alla violazione dell'art. 702-*quater* e con riguardo alla

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

violazione dell'art. 101 cpc e 345 cpc». In sintesi di sostiene che la Corte d'Appello, nell'ammettere le produzioni documentali tardive eseguite dalla Provincia, comprovanti in particolare l'avvenuto taglio dell'impianto avvenuto nel 2011, avrebbe assunto in funzione di criterio di giudizio e canone interpretativo della normativa applicabile fonti di cognizione probatorio che, oltre a creare una suggestione sfavorevole rispetto alla persona del ricorrente, attengono a circostanze del tutto nuove delle quali non è consentita l'acquisizione in grado di appello.

6. Onde scrutinare le viste ragioni di gravame, il collegio preso atto delle questioni segnatamente sollevate con i primi due motivi di ricorso, che evidenziano, anche in considerazione della mancanza di precedenti in materia, l'emergenza di un problema di coordinamento della normativa interna con la normativa primaria di fonte unionale e la necessità perciò di procedere all'interpretazione di essa in modo coerente con le norme di riferimento sovranazionale, reputa di dover disporre, ai sensi dell'art. 267, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia al fine di sottoporre alla medesima le questioni di cui si dirà.

7. E bene, a questo fine, ricostruire previamente a grandi linee il quadro normativo di riferimento risultante dalla combinata convergenza di fonti di diverso indirizzo.

8. Le fonti eurounitarie da cui scaturisce il dubbio applicativo si identificano nel "Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo", nonché, non prevedendo esso un regime sanzionatorio cui correlare le norme sanzionatorie di diritto interno, nel "Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità", fonti normative primarie sovranazionali, direttamente applicabili all'interno degli Stati membri e destinate, rispettivamente,

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

a fissare a) i contenuti ed i presupposti del diritto del produttore agricolo all'aiuto comunitario nella operata conversione dei terreni destinati alle colture agricole all'impianto e mantenimento di una coltivazione boschiva; b) le misure recuperatorie e sanzionatorie conseguenza del venir meno dei presupposti del diritto al beneficio.

Il Reg. 2080/92 stabilisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo e prevede il riconoscimento in favore degli imprenditori agricoli che partecipino ai programmi di rimboschimento ed incremento delle risorse forestali: a) contributi alle spese d'imboschimento; b) premi annuali per superfici imboschite destinati a coprire i costi di manutenzione e le perdite del reddito delle superfici agricole; c) incentivi agli investimenti per il miglioramento. Sono stabiliti i presupposti per il godimento degli aiuti e fissate le condotte di impegno del produttore, il tutto in un sistema, anche di controlli, in cui viene rimessa agli Stati membri la realizzazione del regime di aiuti attraverso programmi pluriennali nazionali o regionali relativi agli indicati obiettivi.

Ne osta alla regolazione dell'odierna vicenda processuale in base al Regolamento in parola il fatto che esso sia stato abrogato per effetto dell'art. 55 Regolamento (CEE) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, stante la salvezza decretatane dal medesimo al paragrafo 3.

Il Reg. 2988/95 a sua volta nel quadro della tutela degli interessi finanziari delle Comunità disciplina invece la decadenza dovuta al venir meno dei requisiti e presupposti dell'aiuto comunitario e gli effetti dell'inosservanza delle condotte del produttore beneficiario. In particolare l'art. 4,, inserito nel Titolo II dettato su "Misure e sanzioni amministrative", stabilisce così al primo comma, per quanto rileva in questo giudizio, che "ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto: mediante l'obbligo di versare … gli importi … <u>indebitamente</u> percetti".

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

9. Con essi concorrono le fonti di diritto interno aventi ad oggetto la disciplina delle procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni comunitarie (art. 2, paragrafo 4, Regolamento n. 2988/95 cit.), vale a dire il d.m. 18 dicembre 1998, n. 494 recante "norme di attuazione del regolamento CEE n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e decadenze dell'erogazione dei contributi per l'esecuzione dei rimboschimenti e miglioramenti boschivi", i cui artt. 14 e 15 disciplinano i casi di decadenza, prevedendo, il primo, al comma 3, la "decadenza totale" dall'aiuto nel caso in cui la superficie rimboschita o migliorata risulti, in sede di controllo, inferiore del 20% rispetto a quella ammessa all'aiuto e liquidata; il secondo, ai commi 1 e 6 che "la decadenza totale comporta la restituzione di tutti gli aiuti indebitamente percepiti e l'esclusione totale dall'aiuto per le restanti annualità di impegno", oltre ai relativi interessi calcolati al tasso ufficiale di sconto (TUS), maturati nel periodo intercorrente tra la data di pagamento e la data di restituzione delle somme; e la "Circolare del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 4 ottobre 2000, n. 4373" che nel commento relativo all'art. 12 d.m. 494/1998 stabilisce che "in caso di taglio anticipato, pertanto, l'oggetto dell'impegno tra beneficiario e pubblica amministrazione (Stato italiano e Unione europea) viene meno per inadempienza del beneficiario. Si configura, perciò, una decadenza totale del contributo, con gli effetti previsti dal successivo art. 15 del decreto in questione e, in conseguenza dell'inadempienza contrattuale, si deve provvedere al recupero anche dei contributi corrisposti per le spese di impianto, nonché dei premi annualmente erogati per compensazione al mancato reddito e manutenzione".

10. Alla luce dei riportati riferimenti normativi il Collegio reputa di sottoporre, nel quadro del disponendo rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE, alla Corte UE i seguenti quesiti di diritto:

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

1) "se le disposizioni contenute dal Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, senza tuttavia prevedere un regime decadenziale e sanzionatorio, ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, all'applicazione di una disposizione di diritto interno che nel dare attuazione alle disposizioni del Reg. 2080/92 preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute";

2) "se in caso di risposta negativa al quesito sub a) le disposizione contenute dal "Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995 e dei principi di equità e di proporzionalità previsti dall'8° considerando di quest'ultimo, all'applicazione di una disposizione di diritto interno che, nel dare attuazione alle disposizioni da recate dal Reg. 2080/92, preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute allorché la superficie rimboschita o migliorata sia inferiore del 20% rispetto a quelli ammessi all'aiuto e liquidati"

3) "se in caso di risposta negativa al quesito sub a) le disposizione contenute dal "Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, all'applicazione retroattiva di una disposizione di diritto interno che nel dare attuazione alle disposizioni

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f

da recate dal Reg. 2080/92 preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute;

4) "se in caso di risposta negativa al quesito sub a) le disposizione contenute dal "Regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo ostino, pur tenendo conto delle disposizioni contenute nel Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, ad un'interpretazione di una disposizione di diritto interno che, nel dare attuazione alle disposizioni da recate dal Reg. 2080/92, preveda nel caso di accertata irregolarità nella concessione degli aiuti la decadenza dai medesimi e la restituzione delle somme a tale titolo ricevute, nel senso che il beneficiario sia tenuto a restituire l'intero ammontare delle somme a tale titolo ricevute e non piuttosto a restituire le sole somme relative all'annualità per cui è stata accertata l'irregolarità nella concessione degli aiuti".

11. Il rinvio pregiudiziale determina la sospensione del procedimento.

P.Q.M.

La Corte, visto l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e l'art. 295 cod. proc. civ., chiede alla Corte di giustizia dell'Unione Europea di pronunciarsi, in via pregiudiziale, sulle questioni di interpretazione del diritto eurounitario indicate al punto 10 della pregressa narrativa.

Ordina la sospensione del processo e dispone che copia della presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte di giustizia.

Cosi deciso in Roma nella camera di consiglio della I sezione civile il giorno 19.1.2022.

Il Presidente
Dott. Pietro Campanile

Firmato Da: CURCI EMMA DANIELA LUCIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 7ba21ba233d28a42d09a56153bcfcdac
Firmato Da: CAMPANILE PIETRO Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 74cbda9f89b8d633c78e07c53453137f