

-9800/05



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

|                      |            |             |
|----------------------|------------|-------------|
| Dott. Mario Rosario  | MORELLI    | Presidente  |
| Dott. Carlo          | PICCININNI | Consigliere |
| Dott. Vittorio       | RAGONESI   | Consigliere |
| Dott. Francesco Ant. | GENOVESE   | Cons. Rel.  |
| Dott. Carlo          | DE CHIARA  | Consigliere |

R.G.N.17698/02

Cron. 9800  
Rep. 2213  
Ud. 11/4/05

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da: LA DORIA SPA, elettivamente domiciliata in Roma, via XX Settembre n. 3, presso l'avv. ANTONIO RAPPAZZO, rappresentata e difesa, giusta delega in atti, dagli avv. DOMENICO DUCCI e PIER LUIGI ROCCO DI TORREPADULA, del foro di Napoli;

- ricorrente -

contro

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., selettivamente domiciliata in Roma alla via del Tritone n. 61 c/o l'Ufficio di Rappresentanza della Regione, rappresentata e difesa, giusta delega in atti, dall'avv. ROCCO DE GIROLAMO;

- controricorrente -

2005  
1296



avverso la sentenza della Corte d'Appello di Napoli n.  
2063/01 del 28/6-10/7/2001.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 11/4/2004 dal Relatore Cons. Francesco  
Antonio GENOVESE;

Udito l'avv. Sergio MANFREDONIA;

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. Vincenzo GAMBARDILLA, il quale ha concluso  
per il rigetto del ricorso.

#### **Svolgimento del Processo**

1. La DORIA SPA, società esercente l'attività industriale  
nel settore della conservazione e della  
commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli  
trasformati a base di pomodoro, beneficiava di un  
regime di aiuti alla produzione disciplinato dal  
Regolamento del Consiglio n. 426/86 CEE (del 24  
febbraio 1986) e dal successivo regolamento attuativo  
n. 1558/91 (del 7 giugno 1991). In base a tali  
previsioni, il contributo economico, stabilito dalla  
normativa comunitaria, veniva riconosciuto alle imprese  
che avessero acquistato le materie prime all'interno  
del mercato comune, a condizione che l'acquisto fosse  
avvenuto ad un prezzo non inferiore a quello minimo,  
normativamente determinato.

Il MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE, con D.M. del 18  
agosto 1991, stabiliva che le Regioni avessero il  
compito di accertare direttamente e di certificare il  
possesso, da parte delle imprese, della maggior parte



dei requisiti necessari per l'ammissione all'aiuto, il potere di rilasciare il certificato regionale, presupposto per la presentazione della domanda per i benefici, così da procedere alla liquidazione ed alla materiale erogazione delle provvidenze comunitarie, sulla base delle risultanze del certificato suddetto, per mezzo dell'AIMA. A tal proposito, l'art. 22 del D.M. aveva introdotto un parametro forfetario (cd. coefficiente di resa) in modo da escludere dal regime degli aiuti il prodotto eccedente tale massimale (cd. fuori resa).

Secondo la DORIA SPA, siffatta norma costituirebbe un'arbitraria invasione della sfera di competenza riservata agli organi comunitari e una mortificazione delle finalità primarie ed essenziali sottese al regolamento del Consiglio CEE n. 426/86, in contrasto con l'art. 39, lett. a) del Trattato di Roma, onde la necessità della sua disapplicazione da parte del Giudice ordinario e, prima ancora, da parte della stessa Pubblica Amministrazione.

La REGIONE CAMPANIA, invece, nel rilasciare le certificazioni relative ad alcune annate agrarie (1992-1995) avrebbe accertato ingentissimi quantitativi di prodotto cd. fuori resa, escludendoli dal beneficio, con un pregiudizio patrimoniale quantificato in  $\text{€}$  3.021.108.976.

2. La società, tanto premesso, citava in giudizio la REGIONE CAMPANIA, chiedendo che, previo accertamento e dichiarazione dell'illegittimità del comportamento



tenuto nella compilazione dei certificati, in ragione del conflitto tra la normativa comunitaria e quella interna, l'ente territoriale fosse condannato al risarcimento del danno, pari al pregiudizio subito, o quantificato anche in via equitativa, oltre agli interessi, alla rivalutazione, con vittoria di spese del giudizio.

Il Tribunale di Napoli rigettava la domanda, per il difetto di legittimazione passiva della Regione, e compensava le spese.

3. Avverso tale sentenza proponeva appello la società e appello incidentale la Regione, con riguardo alle spese del giudizio.

La Corte d'Appello di Napoli, con la sentenza impugnata in questa sede, respingeva entrambi i mezzi di gravame.

Secondo il giudice dell'impugnazione, <<se è vero che esiste un contrasto tra la normativa comunitaria e quella interna, costituito dalla previsione, nel DM 6.8.91, di un *coefficiente di resa* non previsto dai regolamenti comunitari>> che deve portare alla disapplicazione della normativa interna a favore di quella comunitaria, ciò non farebbe ritenere la Regione responsabile dell'erogazione della sovvenzione in misura inferiore a quella spettante. Infatti, il DM in oggetto prevederebbe, all'art. 3, solo un potere di verifica e all'art. 17 l'obbligo di rilascio della certificazione attribuendo, invece, all'AIMA il potere di concedere l'aiuto. A tale organismo, le imprese dovrebbero rivolgersi allegando il certificato



rilasciato dalla Regione e l'altra documentazione richiesta; la Regione, al contrario, non avrebbe alcun potere decisorio, ma solo quello di verifica e controllo.

La lesione dei diritti della società sarebbe conseguita solo in ragione del provvedimento definitivo emesso dall'AIMA, che - essendo a conoscenza anche della quantità di prodotto cd. fuori resa - avrebbe potuto liquidarlo anche in questa parte, a vantaggio del richiedente.

In ogni caso, all'AIMA non si sarebbe potuto addebitare la mancata liquidazione della maggior somma, considerato che l'avente diritto aveva domandato soltanto il corrispettivo entro il coefficiente di resa.

Infine, il rilascio della certificazione non potrebbe costituire causa del danno, ma al più occasione di essa.

Quanto, all'appello incidentale, riguardante - come si è detto - il regolamento delle spese, esso veniva respinto e pienamente giustificata la decisione, in rapporto al tipo ed all'entità delle questioni giuridiche trattate.

4. La DORIA SPA ha proposto ricorso per cassazione, contro la sentenza di appello, affidato ad un unico, complesso motivo, contro cui resiste la REGIONE CAMPANIA, con controricorso.



#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico complesso motivo di ricorso (con il quale si duole del vizio di cui dell'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., per violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui al D.M. 6/8/1991 del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste) la società ricorrente deduce che la percezione dei contributi comunitari, in una misura ridotta rispetto all'estensione del diritto maturato sulla base delle disposizioni comunitarie, sarebbe dipesa esclusivamente dall'applicazione delle previsioni di cui all'art. 22 del D.M. 6 agosto 1991, escludente la cd. produzione fuori resa dal monte del prodotto finale su cui calcolare le provvidenze economiche in discussione. Tale illegittima applicazione sarebbe stata operata dalla Regione, alla quale l'art. 17 dello stesso D.M. avrebbe attribuito il potere di certificazione del prodotto calcolabile per la fruizione degli aiuti, e tanto sarebbe bastato - al contrario di quanto opinano i giudici di merito - a limitare il godimento delle provvidenze a cui la società avrebbe avuto diritto in base alla normativa comunitaria. Infatti, alla Regione, sarebbero stati accordati poteri svincolati da interventi o interferenze esterne, ivi inclusa l'AIMA, e tra questi anche il potere di accertare, in modo pieno, il diritto soggettivo dell'impresa di trasformazione a godere dell'aiuto comunitario. L'AIMA, sulla base delle certificazioni predisposte dalle Regioni, sarebbe obbligata ad erogare i contributi, così come richiesti



dai produttori, poiché ad essa null'altro competerebbe che la verifica formale sui termini e sulle altre prescrizioni imposte dall'art. 23 del D.M. considerato.

2. Il ricorso, che è infondato, dev'essere respinto.

2.1. La materia degli aiuti al settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (Regolamento CEE n. 426/86 del Consiglio del 24 febbraio 1986), tende a promuovere la produzione industriale a mezzo di materie prime agricole, di provenienza comunitaria, fortemente insidiate dalle importazioni - assai più economiche - dai paesi terzi, e agisce (secondo la normativa applicabile *ratione temporis*) attraverso la predisposizione di un sistema economico-giuridico basato su acquisti a prezzi minimi (imposti) del prodotto agricolo e, sulla base di questi e della trasformazione del prodotto ortofrutticolo, del riconoscimento di aiuti economici ai produttori-acquirenti (per il fatto di corrispondere, ai produttori nazionali, un prezzo più alto rispetto a quello riscontrabile all'importazione da Paesi terzi), altrimenti svantaggiati nella competizione propria dei mercati internazionali.

Tale sistema, per la sua stessa articolazione in una pluralità di fasi economiche e amministrative, si presta ad essere fonte di irregolarità ( miranti a conseguire indebite percezioni di aiuti ) e non meraviglia, perciò, che il legislatore comunitario abbia varato un altro regolamento (n. 1558/91 della Commissione, del 7 giugno 1991) che, nel precisare con



maggiore rigore le modalità di applicazione degli aiuti alla produzione per taluni dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, abbia anche previsto, oltre ad una serie di dispositivi atti ad impedire la concessione di aiuti non dovuti (procedure formali di registrazione e di documentazione dei contratti e della merci in magazzino), anche l'invito formale agli stati membri ad adottare <<tutte le misure opportune per garantire la corretta applicazione del regime di aiuti alla produzione e per prevenire e reprimere le frodi contro il regime stesso>> (art. 16, comma 4, Regolamento CEE n. 1558/91).

Non c'è da stupirsi, pertanto, se - con riferimento ad alcuni mercati agricoli, particolarmente difficili da controllare perché insidiati da fenomeni di tipo criminale - il legislatore nazionale abbia inteso disciplinare il regime degli aiuti stabilendo, all'art. 22 del D.M. del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, un preciso rapporto tra il prodotto fresco impiegato e il prodotto trasformato ottenuto. In tal modo, ad esempio, le confezioni da un Kg. di pelati di pomodoro necessitano - secondo questa tabella - dell'utilizzazione di un quantitativo pari a Kg. 1,100 di prodotto naturale e quelle di un Kg di passata di pomodoro necessitano di 1,970 Kg. di prodotto ortofrutticolo.

2.2. Il ricorrente si duole del fatto che il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste sia intervenuto a disciplinare, in via additiva la materia, e con tale



art. 22 abbia introdotto disposizioni estranee al regolamento comunitario di disciplina del settore, sicché ad alcuni organi dello Stato (ed in particolare alle Regioni) sarebbe gravato l'obbligo di disapplicazione di tale normativa, perché in contrasto con la disciplina comunitaria, e ad altri (l'AIMA) sarebbe spettato esclusivamente l'erogazione del pagamento di quanto sarebbe conseguito dalla certificazione del primo, senza la necessità di riferirsi a parametri predeterminati di trasformazione del prodotto ma conteggiando unicamente il prodotto complessivamente impiegato nella trasformazione industriale.

2.3. Ora, ancor prima, di esaminare la pretesa incompatibilità tra l'art. 22 del D.M. citato e i regolamenti comunitari richiamati (incompatibilità che, per le ragioni accennate a par. 2.1, non pare sussistere) va considerato il primo elemento della fattispecie da illecito civile posta a fondamento della domanda risarcitoria del ricorrente nei confronti della REGIONE CAMPANIA.

L'autore dell'illecito, costruito - nella prospettazione del ricorrente - come torto da mancata disapplicazione di tale D.M., presunto come illegittimo perché in contrasto con il diritto comunitario, sarebbe - secondo l'istante - l'ente regione e non l'articolazione centrale dello Stato apparato, ossia l'AIMA, preposta all'erogazione delle somme richieste,



come erroneamente i giudici del merito avrebbero affermato.

2.3.1. Ma tale doglianza non ha pregio.

Dall'esame del D.M. del 6/8/1991 del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, infatti, si ha la conferma che la divisione dei compiti tra lo Stato e le Regioni sia avvenuta affidando alle seconde solo attribuzioni di controllo, verifica e certificazione di alcuni dati, pur necessari al completamento del procedimento amministrativo, ma insuscettibili, di per sé soli, a riconoscere ai produttori il diritto soggettivo agitato nella vertenza, e al primo, attraverso una sua articolazione (della quale in questa sede non interessa indagare la natura), di procedere alla liquidazione delle spettanze, ma non senza una verifica che, significativamente, lo stesso ricorrente ammette come necessaria, in base all'art. 23, sia pure per attribuirgli soltanto una valenza formale e di tempestività della richiesta (p. 18 del ricorso).

Ma già tale disposizione, attribuisce all'AIMA un significativo potere di accertamento della fattispecie-decadenza dal contributo, per tardività della richiesta, e gli consente di compiere anche altre verifiche comportanti il diniego del beneficio, con provvedimento che non è definibile alla stregua di una pronuncia solo formale.

Siffatte decisioni amministrative, infatti, vengono attribuite alla potestà dell'ente statale affinché siano rese all'esito di un vero e proprio procedimento,



introdotto dalla cd. <<domanda di aiuto>> (art. 23, primo comma), disciplinata dall'art. 24, il quale si conclude con la previsione di una pluralità di epiloghi decisori e non solo con quello di rigetto (art. 23, ult. comma). L'art. 28, ad esempio, consente all'AIMA di accogliere solo in parte la domanda, provvedendo ad una riduzione del *quantum* richiesto (art. 28, secondo comma), o di adottare misure cautelari, quali la <<sospensione cautelativa dell'aiuto>> (art. 28, quinto comma), o di provvedere al recupero degli importi indebitamente versati (art. 28, quarto comma).

Come si vede, l'ente statale è stato dotato di poteri vari, alcuni espressamente nominati, altri ricavabili in via interpretativa, ma miranti tutti ad assicurare la responsabilità finale dell'ente per la decisione di accoglimento, diniego, riduzione, sospensione e recupero dei contributi richiesti dai produttori, rispetto ai quali le potestà regionali sono estranee, poiché hanno solo funzione servente e strumentale.

La denuncia del presunto torto da mancata disapplicazione della normativa interna, perché incompatibile con il diritto comunitario, andava, pertanto, imputata all'AIMA, non alla Regione, che (nel diritto applicabile *ratione temporis*) è del tutto estranea alla decisione conclusiva del procedimento.

3. La sentenza impugnata va confermata e il ricorso respinto, con il regolamento delle spese, secondo il principio di soccombenza, reso come da dispositivo.

PQM



Rigetta il ricorso e condanna la società ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di Cassazione che liquida in Euro 11.100,00 di cui Euro 11.000,00 per onorario, oltre alle spese generali ed accessori, come per legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della prima sezione civile della Corte di cassazione, dai magistrati sopraindicati, l'11 aprile 2005.

Il Consigliere Estensore

(Francesco A. Genovese)

Il Presidente

(Mario R. Morelli)

**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**Prima Sezione Civile**

**Depositato in Cancelleria**

il **10 MAG 2005**  
IL CANCELLIERE

**IL CANCELLIERE**  
**Luisa Passinetti**