

# Decadenza contributi e recupero somme indebitamente percepite per mancanza della condizione di imprenditore agricolo

Cons. Stato, Sez. III 17 dicembre 2015, n. 5697 - Lignani, pres.; Ungari, est. - Perilli (avv. Malta) c. Regione Basilicata (avv. Demuro) ed a.

**Agricoltura e foreste - Ritiro dei seminativi dalla produzione (Misura F, c.d. *set aside*) - Decadenza contributi e recupero somme indebitamente percepite**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Nel 1997, l'odierno appellante ha aderito per il periodo 1997/2017 al ritiro dei seminativi dalla produzione (Misura F, c.d. *set aside*) previsto dal Regolamento comunitario n. 2078/1992, ed ha incassato fino al 2011 i relativi contributi annuali.

2. Nel 2011, a seguito di controlli, è emerso che era stato iscritto alla CCIAA dal 1996 al 2005 come piccolo imprenditore in attività commerciale (commercio al dettaglio di articoli fotografici, bomboniere e confetti, fotografo), e solo dal 20 settembre 2005 come impresa agricola.

3. In esito al procedimento avviato dall'agenzia regionale ARBEA con la nota prot. 8030 in data 12 novembre 2013, con cui si proponeva la decadenza dai contributi a causa della originaria mancanza della condizione di imprenditore agricolo, la Regione Basilicata, con determinazione n. 852 in data 19 novembre 2013 ha dichiarato la decadenza totale dai contributi e disposto il recupero delle somme erogate.

4. Il TAR Basilicata, con la sentenza appellata (n. 82/2015), ha respinto il ricorso avverso la decadenza. In sintesi, il TAR, premesso, ai fini della giurisdizione, che si tratta in realtà di annullamento per mancanza di presupposti/requisiti della concessione del contributo, ha ritenuto che:

(a) - al contributo erano ammessi (per scelta nazionale, consentendo il regolamento europeo anche una diversa opzione) solo gli imprenditori agricoli (in particolare, ex d.C.R. n. 538/1997, secondo cui "sono ammessi a beneficiare degli aiuti gli imprenditori agricoli singoli o associati, proprietari e/o affittuari, conduttori dell'azienda sottoposta al ritiro ventennale dalla produzione"), e non anche i meri proprietari dei terreni non coltivati; e quindi la partita IVA era requisito di ammissione al contributo (ex art. 5 della circolare attuativa del reg. CEE 2078/1992, approvata con d.G.R. n. 81/1997, alle domande doveva essere allegata la "copia attribuzione Partita IVA posseduta al momento o antecedentemente alla presentazione della richiesta");

(b) - non sono condivisibili né la tesi secondo la quale i contributi in questione sono finalizzati alla remunerazione del sacrificio compiuto e non al sostegno dell'attività economica svolta dall'impresa agricola, né la tesi secondo la quale per l'ammissione risultava sufficiente una qualsiasi iscrizione alla CCIAA e doveva tenersi conto dell'attività economica sostanzialmente praticata;

(c) - dalla necessità delle domande annuali di conferma si desume che il suddetto requisito doveva essere conservato per tutto l'arco del ventennio di durata del ritiro dalla produzione dei seminativi, e che il mancato possesso della partita IVA non può essere sanato mediante un'attivazione con efficacia retroattiva.

5. Nell'appello, vengono prospettati due motivi di impugnazione - epigrafati con riferimento a vizi di violazione del regolamento CEE 2078/1992 e di eccesso di potere per sviamento in tutte le sue figure sintomatiche.

In sostanza, l'appellante, dopo un lungo preambolo sulle disposizioni del regolamento, invocando quanto affermato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (VI, 5 febbraio 2015, in C-498/13), sostiene che erroneamente il TAR ha disatteso le tesi avanzate in primo grado, nel senso che:

(a) - il possesso dello status di agricoltore (e non necessariamente quello di imprenditore agricolo) costituisce il presupposto unico per accedere al regime di aiuti in questione, ed il requisito soggettivo non può essere configurato dal possesso di una specifica partita IVA;

(b) - nessuna condotta elusiva dell'impegno assunto è stata messa in atto dall'appellante dopo l'accoglimento della domanda, ed anzi egli ha fornito tempestivamente i chiarimenti richiesti da ARBEA.

Ripropone anche la domanda risarcitoria.

6. La Regione Basilicata si è costituita in appello ed ha controdedotto puntualmente.

7. Il Collegio rileva anzitutto che la questione pregiudiziale decisa dalla Corte di Giustizia con la pronuncia suindicata, riguarda la possibilità, prospettata dal giudice greco, che al regime di aiuti istituito dai regolamenti 2078/92 e 746/96, siano ammessi non soltanto le persone fisiche e giuridiche che svolgono attività agricola a titolo di professione principale e che traggano dallo sfruttamento dei terreni un reddito diminuito in ragione degli obblighi assunti ("agricoltori"), ma anche i soggetti per conto e in nome dei quali l'azienda viene condotta e sono giuridicamente ed economicamente responsabili dell'azienda, cioè sostengono i rischi economici legati all'azienda (rientranti nella nozione, più ampia della precedente, di "imprenditori agricoli").

La Corte (dopo aver attribuito un senso equivalente ai termini “agricoltore” e “imprenditore agricolo”, utilizzati a seconda delle diverse versioni linguistiche dell’art. 2, par. 1, del regolamento 2078/92), sulla base dell’individuazione della *ratio* del regime di aiuti, ha affermato che “solo le persone che disponevano precedentemente di una produzione agricola potevano partecipare al programma” (§ 41), e che “non può sostenersi ... ” (come affermava l’agenzia greca, parte del giudizio principale, che aveva affittato i terreni allo scopo di costituirvi una riserva naturale ed accedere ai contributi europei) “che la realizzazione degli obiettivi agricoli di carattere ambientale considerati dal regolamento n. 2078/92 sia di per sé sufficiente per giustificare che l’aiuto che esso prevede sia concesso a persone che non siano agricoltori” (§ 44); così da definire la questione interpretativa nel senso che “Il regolamento (CEE) n. 2078/92 ... deve essere interpretato nel senso che solo le persone che già disponevano di una produzione agricola potevano beneficiare del programma di ritiro dei seminativi dai terreni agricoli a lungo termine previsto dall’articolo 2, paragrafo 1, lettera f), del regolamento medesimo”.

8. Appare evidente che l’appellante presuppone un’accezione delle espressioni “agricoltore” ed “imprenditore agricolo”, diversa da quella prospettata nella questione pregiudiziale predetta (e tale da comportare un rapporto di continenza inverso, in quanto, secondo l’appellante, la nozione di “agricoltore” sarebbe la più ampia).

In ogni caso, come insegna la Corte di Giustizia nella stessa sentenza, occorre guardare alla sostanza dei requisiti necessari per rientrare nell’una o nell’altra categoria.

E ciò conduce a ritenere che, per accedere al regime di aiuti in questione, sia necessario che il richiedente coltivasse i terreni prima dell’assunzione degli impegni del *set aside*, poiché, diversamente, non sarebbe realizzata la *ratio* del contributo, che non può essere sorretta da sole finalità ambientali ma deve includere anche una finalità di sostegno e compensazione finanziaria agli agricoltori.

9. All’appellante, attraverso la contestazione di non possedere originariamente una iscrizione ed una connessa posizione fiscale come imprenditore agricolo, bensì come commerciante in tutt’altro settore di attività economica, è stato in sostanza contestato di non essere un agricoltore (nel senso indicato dalla Corte) e pertanto di non poter essere ammesso ai contributi per il ritiro dei seminativi dalla produzione. In questa prospettiva, l’art. 5 della circolare attuativa del reg. CEE 2078/1992, approvata con d.G.R. n. 81/1997, nel prevedere che alle domande doveva essere allegata la “copia attribuzione Partita IVA posseduta al momento o antecedentemente alla presentazione della richiesta”, individua un elemento presuntivo dello svolgimento di attività imprenditoriale agricola.

E la sentenza del TAR, tra le altre considerazioni (non sempre strettamente inerenti all’impugnazione), ha ben sottolineato come le censure dedotte non fossero idonee a superare detta sostanziale contestazione.

10. Il ricorso di primo grado e l’appello sono volti a censurare la necessità di un dato formale, come la partita IVA, ai fini della possibilità di ottenere la qualificazione giuridica necessaria all’ammissione ai contributi.

Ma in alcun modo è dato rinvenire l’univoca affermazione, e tanto meno la dimostrazione, che, in realtà, l’appellante (anche senza possedere l’iscrizione e la partita IVA per detta attività) coltivava concretamente i propri terreni, allorché ebbe a presentare la domanda di accesso al regime di aiuti.

Così che rimane privo di smentita l’unico elemento significativo (costituito dal possesso della partita IVA nel settore del commercio ottico/fotografico, e non anche nel settore agricolo), riguardo alla posizione dell’appellante al momento dell’adesione al regime di aiuti, che risulti acquisito al procedimento ed al processo. E tale elemento non consente di ritenere che fosse realizzato il requisito soggettivo necessario all’ammissione ai contributi.

11. Per il resto, sembra evidente che l’aver tenuto un comportamento corretto in sede di presentazione della domanda e durante il procedimento di controllo non può assumere alcuna rilevanza ai fini della legittimità del provvedimento di decadenza, legato alla mancanza di un presupposto che prescinde dalla lealtà e buona fede del soggetto interessato.

12. In conclusione, l’appello deve essere respinto.

13. Considerato che l’esito della controversia è legato anche ad una non perspicua formulazione o traduzione del regolamento comunitario, tale da richiedere una pronuncia interpretativa della Corte di Giustizia, le spese del grado di giudizio possono essere compensate.

(*Omissis*)