Questioni relative all'indennità integrativa per l'abbattimento di capi ovini riscontrati affetti da brucellosi

Cass. Sez. I Civ. 4 dicembre 2023, n. 33680 ord. - Bisogni, pres.; Scotti, est.; Nardecchia, P.M. (conf.) - Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (avv. Ravì) c. Assessorato della salute della Regione Sicilia (Avv. gen. Stato). *(Cassa con rinvio App. Catania 12 dicembre 2018)*

Agricoltura e foreste - Contributi comunitari - Indennità integrativa per l'abbattimento di capi ovini riscontrati affetti da brucellosi.

(Omissis)

FATTO

1. Con atto di opposizione l'Azienda Sanitaria Provinciale (di seguito: ASP) di Catania si è opposta dinanzi al Tribunale di Catania al decreto ingiuntivo nei suoi confronti ottenuto il 3.11.2009 da C.Z.F. per l'importo di Euro 24.893,22, oltre accessori e spese, a titolo di indennità integrativa L.R. Sicilia 5 giugno 1989, n. 12, ex art. 3 per l'abbattimento a partire dal 2000 di 49 capi ovini riscontrati affetti da brucellosi.
L'ASP Catania ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva e ha chiamato in causa l'Assessorato Regionale per la Sanità - Ispettorato Regionale Veterinario, indicato quale soggetto effettivamente legittimato.
Con sentenza del 12.7.2013 il Tribunale di Catania ha revocato il decreto opposto e ha condannato al pagamento in favore di C.Z.F. l'Assessorato, per capitale, interessi e spese di lite, compensando le spese fra ASP e il convenuto opposto.
2. Avverso la predetta sentenza di primo grado ha proposto appello l'Assessorato Regionale per la Sanità, a cui hanno resistito gli appellati ASP e C.Z.F. e quest'ultimo ha interposto anche appello incidentale.
La Corte di appello di Catania con sentenza del 12.12.2018 ha accolto il gravame principale e quello incidentale, ha dichiarato inammissibile la chiamata in causa dell'Assessorato, ha rigettato l'opposizione a decreto ingiuntivo e ha condannato l'ASP Catania a pagare le spese del doppio grado di giudizio sia a C.Z.F., sia all'Assessorato.
La Corte di appello: a) ha ritenuto inammissibile la chiamata di terzo effettuata nei confronti dell'Assessorato Regionale perché non preceduta da rituale richiesta al giudice nell'atto di opposizione; b) ha ritenuto la legittimazione passiva della ASP Catania; c) ha ravvisato la giurisdizione del giudice ordinario; d) ha disatteso le doglianze dell'appellante che indicavano come soggetto legittimato l'Assessorato Regionale alla Sanità.
3. Avverso la predetta sentenza del 12.12.2018, asseritamente non notificata, con atto notificato il 12.6.2019 ha proposto ricorso per cassazione ASP Catania, svolgendo due motivi.
3.1. Con il primo motivo di ricorso, proposto ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione della L.R. Sicilia 5 giugno 1989, n. 12, della L.R. Sicilia n. 19 del 2005, art. 25, comma 16, dell'art. 87, par.1, del Trattato CE, oggi art. 107 TFUE, sottoposto alla peculiare procedura di cui all'art. 88, par 3, del Trattato, oggi art. 108 TFUE e dell'art. 11 Cost.
3.2. Con il secondo motivo di ricorso, proposto ex art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la ricorrente denuncia ingiusta condanna alle spese.
3.3. Con atto notificato il 22.7.2019 ha proposto controricorso l'Assessorato Regionale, chiedendo il rigetto dell'avversaria impugnazione e ne ha eccepito la tardività, sia assumendo che la sentenza impugnata fosse stata notificata all'ASP Catania in data 17.1.2019, sia rilevando che la notifica era comunque tardiva, anche considerando il termine "lungo" decorrente dal 12.12.2018. C.Z.F. non si è costituito in sede di legittimità.
3.4. Il Procuratore generale ha concluso per l'accoglimento del primo motivo e del secondo, limitatamente alla posizione di C.Z.F..
La parte ricorrente ha presentato memoria illustrativa.

DIRITTO

4. La ricorrente ASP Catania ha assunto espressamente che la sentenza impugnata, pubblicata il 12.12.2018, non le fosse stata notificata.
L'Assessorato Regionale con il controricorso ha eccepito che il ricorso era inammissibile perché proposto tardivamente, oltre il decorso del termine breve di sessanta giorni ex art. 325 c.p.c. poiché la sentenza del 12.12.2018 sarebbe stata notificata a cura dell'Assessorato Regionale alla ASP ricorrente in data 17.1.2019.
5. L'Assessorato tuttavia nulla ha prodotto a conforto della sua affermazione, meramente labiale, e certamente era gravato dal relativo onere, in difetto di dichiarazione di notifica da parte della ricorrente.
In tema di impugnazione, incombe sulla parte cui sia stato notificato l'atto di impugnazione entro il termine lungo di cui

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

all'art. 327 c.p.c., qualora eccepisca la necessità dell'osservanza del termine breve e l'avvenuto superamento del medesimo, l'onere di provarne il momento di decorrenza, a tal fine producendo copia autentica della sentenza impugnata corredata della relata di notificazione nonché - in caso di notificazione a mezzo posta - dell'avviso di ricevimento della raccomandata, che non ammette equipollenti, con la conseguenza che la mancata produzione di tali documenti determina l'inesistenza della notifica della sentenza, impedendo il decorso del termine breve di impugnazione. (Sez. 6 - 3, n. 25062 del 7.12.2016).
6. Non ha pregio neppure l'altra concorrente affermazione dell'Assessorato, secondo il quale, anche a prescindere dall'asserito mancato rispetto del "termine breve" ex art. 325 c.p.c., l'impugnazione della sentenza, pubblicata il 12.12.2018, dovrebbe essere considerata comunque tardiva ex art. 327 c.p.c. anche con riferimento al "termine lungo" perché eseguita solo il 15.6.2019 (data di spedizione).
Invece la notificazione del ricorso è stata eseguita dall'Ufficiale giudiziario di Catania in data 12.6.2019 sia a C.Z.F., presso il procuratore costituito avv. Lia Minacapilli nel domicilio eletto, sia all'Assessorato Regionale della Salute presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania in data 12.6.2019.
E' pur vero che la raccomandata spedita all'Assessorato Regionale della Salute presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma è stata spedita dall'Ufficiale Giudiziario catanese il 15.6.2019 ma la richiesta da parte del ricorrente era comunque avvenuta tempestivamente il 12.6.2019.
La Corte Costituzionale, con sentenza del 23.1.2004, n. 28 ha dichiarato fondata, in riferimento agli art. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 139 e 148 c.p.c., nella parte in cui prevede che le notificazioni si perfezionino, per il notificante, alla data di perfezionamento delle formalità di notifica poste in essere dall'ufficiale giudiziario e da questi attestate nella relazione di notificazione, anziché alla data, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, atteso che - in forza del principio di scissione dei momenti di perfezionamento della notificazione, già affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 477 del 2002 - le norme censurate devono essere interpretate nel senso che la notificazione si perfeziona nei confronti del notificante al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario.
Inoltre la notificazione all'Avvocatura Distrettuale, di per sé nulla ma non inesistente (Sez. 1, n. 6300 del 2.3.2023; Sez. 6 - 3, n. 12410 del 24.6.2020; Sez. 3, n. 20890 del 22.8.2018), ne consentiva la rinnovazione sanante ovvero la sanatoria per effetto della costituzione con effetto ex tunc e la notificazione era comunque stata tempestivamente effettuata al litisconsorte necessario C.Z. con gli effetti di cui all'art. 331 c.p.c.
7. Il primo motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione della L.R. Sicilia 5 giugno 1989, n. 12, della L.R. Sicilia n. 19 del 2005, art. 25, comma 16, dell'art. 87, par.1, del Trattato CE, oggi art. 107 TFUE, sottoposto alla peculiare procedura di cui all'art. 88, par 3, del Trattato, oggi art. 108 TFUE e dell'art. 11 Cost. e articola nella sostanza due doglianze esposte in modo promiscuo e reiterato nel contesto dell'atto.
Da un lato, la ricorrente si duole del fatto che la Corte di appello, pur a ciò stimolata dall'appello dell'Assessorato, non abbia considerato ostativa alla pretesa del C.Z. di pagamento dell'indennità prevista dalla L.R. n. 12 del 1989 per mancanza della copertura finanziaria.
Dall'altro, la ricorrente lamenta che la Corte di appello non abbia verificato la contestata compatibilità della misura indennitaria integrativa prevista dalla legge regionale con il diritto dell'Unione Europea, in quanto configurante un aiuto di Stato non segnalato alla Commissione Europea né da questa autorizzato.
8. Giova ricordare il singolare sviluppo processuale della controversia, in cui C.Z.F. aveva agito in monitorio nei confronti della ASP catanese, che si era opposta evocando contestualmente in giudizio quale terzo chiamato l'Assessorato Regionale alla Salute, indicato come l'effettivo responsabile; il Tribunale aveva accolto questa impostazione, revocando il decreto ingiuntivo opposto e condannando l'Assessorato al pagamento dell'indennità al convenuto opposto; la Corte di appello, ritenuta irrituale la chiamata, aveva considerato legittimata la ASP Catania, ma non aveva esaminato le eccezioni proposte dall'Assessorato e in particolare quella di contrasto della misura indennitaria con il diritto dell'Unione; la Corte di appello a pagina 11 ha esaminato e rigettato l'eccezione relativa alla mancanza di copertura finanziaria, ma nulla ha detto in ordine al contrasto della misura con il diritto Europeo.
La ricorrente non assume di aver sollevato tale questione ma fa presente che lo aveva fatto con l'atto di appello l'Assessorato (ricorso, pag.10), mentre la Corte di appello (pag.7, p. 1.3.) ha ritenuto espressamente assorbita ogni doglianza di merito sollevata dall'Assessorato Regionale.
9. La prima doglianza è inammissibile perché la ricorrente non si confronta con la specifica ragione oppostale dalla Corte catanese, che ha messo in evidenza che il diritto all'indennità era riconosciuto direttamente dalla legge in favore dell'allevatore che fosse stato costretto ad abbattere gli animali infetti e che quindi non entrano in rilievo i principi che impongono alla pubblica amministrazione di non assumere impegni di spesa privi della necessaria copertura finanziaria.
10. La seconda doglianza, per il cui accoglimento insta il Procuratore Generale, è ammissibile e fondata.
E' pur vero che la ricorrente neppure assume di aver proposto la relativa eccezione, ma la questione era stata proposta dall'Assessorato, risultava ex actis ed era conseguentemente rilevabile d'ufficio.
Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la questione della compatibilità di una normativa con l'ordinamento comunitario Europeo è rilevabile d'ufficio, in base al principio iura novit curia, come accade nel caso dello ius

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

superveniens e della modifica normativa determinata dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale.
Tuttavia occorre distinguere a seconda che l'incompatibilità comporti o meno accertamenti di fatto: nel caso in cui sia dedotta l'incompatibilità dell'intera disciplina, ovvero di una o più sue norme, prospettando che la prima, ovvero le seconde, costituiscano di per sé aiuti di Stato, non occorre alcun accertamento in fatto e, quindi, nessun impedimento si frappone all'esame della questione d'ufficio, con la conseguenza che la questione può essere rilevata in ogni stato e grado del giudizio; nel caso, invece, in cui l'incompatibilità della citata disciplina sia dedotta in relazione all'applicazione concreta ed alla concreta fruizione di un aiuto di Stato, il giudice non può conoscere dell'eccezione se non sono allegati e provati i fatti su cui essa si fonda. (Sez. 1, n. 10208 del 3.5.2007).
11. Come propone il Procuratore Generale, la causa va decisa alla luce di un precedente reso da questa Corte in un caso analogo secondo il quale la L.R. Sicilia n. 19 del 2005 - destinata a finanziare per un periodo di più anni e per un importo di Euro 20 milioni, il pagamento di un'indennità a favore degli allevatori per l'abbattimento di animali infetti ed il compenso dovuto ai veterinari liberi professionisti, che hanno partecipato alle misure di risanamento - avendo introdotto modifiche sostanziali, non di carattere meramente formale o amministrativo, con l'aumento ad Euro 20 milioni della dotazione destinata agli aiuti già autorizzati dalla commissione e di proroga del rifinanziamento, deve ritenersi, ai sensi della pronuncia della Corte di Giustizia del 20.5.2021 (causa C-128/2019), "nuovo aiuto", per il quale è necessaria la previa notifica alla Commissione secondo il modulo di notificazione semplificato, dovendo lo Stato membro astenersi dal darvi esecuzione prima di una decisione definitiva della Commissione, salvo che gli aiuti in questione possano ritenersi rientranti nell'esenzione dall'obbligo di notifica previsto dagli artt. 3 e 26 del Regolamento n. 702/2014; ne consegue che, ove non si ravvisino i presupposti di tali speciali esenzioni, la legge deve essere disapplicata, rientrando nel potere-dovere del giudice nazionale conformarsi al diritto comunitario. (Sez. 1, n. 16843 del 25.5.2022).
12. L'efficacia diretta delle norme dell'Unione Europea nell'ordinamento interno si estende anche alle decisioni con cui la Commissione, nell'esercizio del controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, disponga la sospensione di una misura di aiuto, ne dichiari l'incompatibilità o ne ordini la restituzione, e comporta l'invalidità o l'inefficacia delle norme di legge e degli atti amministrativi o negoziali in forza dei quali la misura di aiuto è stata erogata. (Sez. L, n. 35984 del 22.11.2021). Nel rispetto del principio del primato del diritto Europeo, varie volte la giurisprudenza di questa Corte in tema di aiuti di stato ha riconosciuto la cogenza delle decisioni della Commissione in tema di qualificazione di una misura come aiuto di Stato e l'esclusiva competenza della Commissione la valutazione circa la compatibilità con il mercato comune di misure di aiuto o di un regime di (Sez. 5, n. 25633 del 1.9.2023; Sez. L, n. 36772 del 15.12.2022).
13. All'esito di rinvio pregiudiziale disposto da questa Corte, la Corte di Giustizia, con sentenza del 20.5.2021 (causa C-128/2019), ha dichiarato che l'art. 108, paragrafo 3, TFUE dev'essere interpretato nel senso che una misura istituita da uno Stato membro, destinata a finanziare, per un periodo di più anni e per un importo di Euro 20 milioni, da un lato, un'indennità a favore degli allevatori costretti ad abbattere animali affetti da malattie infettive e, dall'altro, il compenso dovuto ai veterinari liberi professionisti che hanno partecipato alle misure di risanamento, dev'essere assoggettata alla procedura di controllo preventivo prevista da tale disposizione, qualora tale misura non sia coperta da una decisione di autorizzazione della Commissione Europea, salvo che essa soddisfi le condizioni previste dal regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli artt. 107 e 108 (TFUE), alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006, o le condizioni previste dal regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 (TFUE) agli aiuti de minimis nel settore agricolo.
La Corte di Giustizia ha rilevato che la L.R. siciliana del 2005, pur nell'identico obiettivo perseguito, rispetto ad analoghe misure introdotte nel 1997 e nel 1999, costituenti un regime di aiuti autorizzato dalla Commissione - e quindi un "aiuto esistente", ai sensi dell'art. 1, lett. b), ii), del Reg. n. 659/1999, con decisione del 2002 - aveva introdotto modifiche sostanziali, non di carattere meramente formale o amministrativo, in punto di aumento di Euro 20 milioni della dotazione destinata al regime di aiuti già autorizzato dalla Commissione e di proroga del rifinanziamento dell'indennità dal 2000 al 2006, cosicché, trattandosi di "nuovo aiuto", era necessaria la previa notifica alla Commissione, secondo il modulo di notificazione semplificato, con conseguente obbligo dello Stato membro di astenersi dal darvi esecuzione prima di una decisione definitiva della Commissione.
Secondo la Corte di Giustizia fanno eccezione le ipotesi in cui gli aiuti in questione possano ritenersi rientranti nell'esenzione dall'obbligo di notifica prevista dagli artt. 3 e 26 del Regolamento n. 702/2014, in quanto soddisfino "tutte le condizioni in esso previste" (ovverosia: si tratti di un aiuto individuale concesso anteriormente al 1.7.2014, che rispetti i limiti fissati dagli artt. 4, 5, 6, 7 e 8 del Capo I del Regolamento stesso; o, ai sensi dell'art. 26, nel Capo III del Regolamento, in relazione agli indennizzi per le piccole e medie imprese attive nella produzione primaria di prodotti agricoli dei costi sostenuti per la prevenzione e l'eradicazione, in particolare, di epizoozie, e gli aiuti destinati a indennizzare tali imprese per le perdite causate, in particolare, da epizoozie, siano soddisfatte le condizioni di cui ai paragrafi da 2 a 13 di detto art. 26 e del capo I del Regolamento n. 702/2014, tra le quali il paragrafo 6, comma 2, del medesimo art. 26, che prevede che tale aiuto debba essere erogato entro quattro anni dalla data in cui sono stati registrati

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

i costi o le perdite causati dall'epizoozia), ovvero nell'esenzione dall'obbligo di notifica dettata per gli aiuti cd. de minimis prevista dal Regolamento n. 1408/2013, applicabile agli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dello stesso, purché l'aiuto sia conforme a tutte le condizioni che esso prevede, tra cui figura quella secondo la quale l'importo complessivo degli aiuti de minimis concessi da uno Stato membro a un'impresa unica non può superare Euro 15.000 nell'arco di tre esercizi finanziari.
14. Con ordinanza della Sez. 1, n. 16843 del 25.5.2022, questa Corte, in esito al rinvio pregiudiziale e occupandosi della L.R. del 2005, ha comunque ribadito il principio che "In base alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione della compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che opera sotto il controllo del giudice dell'Unione, con la conseguenza che ai giudici nazionali non è consentito pronunciarsi sul punto (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 26 ottobre 2016, in causa C590/14 P, Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE). Ora, al giudice nazionale è data la possibilità di interpretare la nozione di aiuto di Stato sotto il profilo della verifica fattuale delle condizioni esonerative dello stesso, oltretutto essendo, nella specie, intervenuto sul punto l'intervento chiarificatore della Corte di Giustizia, a seguito di attivazione da parte di questa Corte dello strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E.".
Nella stessa pronuncia la Corte si è posta il problema delle esenzioni, poiché la Corte di Giustizia aveva rimesso al giudice di rinvio la verifica della ricorrenza di tutte le condizioni previste dal Regolamento del 2014 e da quello del 2013, al fine della esenzione dall'obbligo di previa notifica alla Commissione previsto per i nuovi aiuti di Stato.
In effetti, tanto il Regolamento n. 702/2014 quanto il Regolamento n. 1408/2013 si applicano agli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dello stesso purché l'aiuto sia conforme a tutte le condizioni previste dai due regolamenti.
15. Tale verifica, non compiuta nel giudizio di merito, dovrà essere espletata dal giudice del rinvio.
16. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia l'ingiusta condanna alle spese del giudizio subita nonostante la complessità e la particolarità della vicenda.
Il motivo è inammissibile nei riguardi dell'Assessorato regionale nei cui confronti la ASP Catania è soccombente con statuizione che neppure ha cercato di rimettere in discussione in questa sede.
In tema di spese processuali, la facoltà di disporne la compensazione tra le parti rientra nel potere discrezionale del giudice di merito, il quale non è tenuto a dare ragione con una espressa motivazione del mancato uso di tale sua facoltà, con la conseguenza che la pronuncia di condanna alle spese, anche se adottata senza prendere in esame l'eventualità di una compensazione, non può essere censurata in cassazione, neppure sotto il profilo della mancanza di motivazione (Sez. 6 - 3, n. 11329 del 26.4.2019, Sez. U, n. 14989 del 15.7.2005).
Il motivo, quanto alla posizione di C.Z., resta assorbito per effetto dell'accoglimento del primo motivo, che impone la rideterminazione complessiva dell'assetto delle spese di lite.
17. In conclusione, quando ai rapporti fra ASP Catania e C.S.F., il ricorso va accolto quanto al primo motivo con la cassazione in correlazione della sentenza impugnata e il parziale assorbimento del secondo, e il rinvio alla Corte di appello di Catania, in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità.
In conseguenza della dichiarata inammissibilità nei sensi di cui in motivazione del secondo motivo, possono essere compensate le spese processuali del giudizio di legittimità nei rapporti fra ASP Catania e l'Assessorato nei cui confronti è stata chiesta dalla ricorrente solo la compensazione delle spese del giudizio e che ha proposto eccezioni processuali litis impedientes infondate.
P.Q.M.
La Corte:
accoglie il primo motivo di ricorso, dichiarato in parte inammissibile e in parte assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto, e rinvia la causa alla Corte di appello di Catania, in diversa composizione, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità, quanto ai rapporti fra ASP Catania e C.Z.F..

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it