

# Sul termine di prescrizione per la decadenza dagli aiuti comunitari

Cons. Stato, Sez. VI 11 febbraio 2025, n. 1116 - Simonetti, pres.; La Greca, est. - R. e R. (avv. Lamarte) c. Regione Basilicata (n.c.) ed a.

**Agricoltura e foreste - Contributi - Decadenza - Prescrizione - Regolamento CE 2988/95 - Art. 21 *nonies*, legge n. 241/1990 - Programma pluriennale - Recupero somme - Irregolarità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1.1.- Oggetto della domanda di annullamento proposta con il ricorso di primo grado erano – tra gli altri – due provvedimenti (n.14B.2023/D.00894 del 3 novembre 2023 e n. 0261463.U del 12 dicembre 2023) con i quali la Regione Basilicata: a) quanto al primo provvedimento, dichiarava «*la decadenza del sig. Romaniello Antonio e per esso i suoi aventi causa, dagli aiuti di cui al Reg. CEE n. 2078/1992, mis. F “Ritiro ventennale di seminativi dalla produzione”*» e, conseguentemente disponeva «*il recupero in favore di Agea [...] della somma complessiva di € 108.059,68, percepita in riferimento alle annualità dal 1998 al 2004*»; b) quanto al secondo provvedimento, comunicava l’avvio delle attività di recupero automatico per compensazione del proprio credito.

1.2.- Avverso detti provvedimenti deduceva la parte privata, in via di estrema sintesi, che:

- la dichiarazione di decadenza sarebbe stata adottata oltre il termine di 18 mesi (dalla concessione del beneficio) previsto dall’art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990 ed entro un termine non ragionevole;

- i principi che regolano il c.d. «*giusto procedimento*» avrebbero imposto una ragionevole durata dello stesso, che qui sarebbe stata disattesa; il privato non avrebbe potuto – in tesi di parte privata – essere assoggettato sine die ad un procedimento amministrativo volto ad incidere, sia pure con la decadenza, su un diritto fondamentale o un su un provvedimento ampliativo, a pena di una violazione dei principi di certezza del diritto, non risultando ammissibile, in ogni caso, il superamento del termine di durata decennale – qui, in tesi, ampiamente superato – di cui all’art. 2946 cc., applicabile alla ripetizione dell’indebito;

- le ragioni di decadenza evidenziate nella proposta del 4 giugno 2021 non sarebbero state tutte indicate nell’atto di avvio del procedimento del 26 febbraio 2021, così comprimendo – illegittimamente – le facoltà partecipative del privato;

- il termine di prescrizione sarebbe decorso nel momento di sospensione delle erogazioni, sospensione che sarebbe intervenuta nel 2005, con l’apertura di un procedimento penale a carico del beneficiario;

- la prescrizione non sarebbe maturata neppure per l’ipotesi di applicazione del termine quinquennale ex art. 2935 c.c.: nel caso di specie tuttavia, il momento dal quale il diritto di Agea avrebbe potuto essere esercitato sarebbe decorso, come detto, dal momento della sospensione delle erogazioni, intervenuto per il 2005 e, al più, dalla data del verbale di contestazione, nei confronti del (*de cuius*) beneficiario, delle presunte irregolarità nella individuazione dei terreni ammessi a beneficiare dei contributi comunitari;

- per le annualità 1998-2004 e per gli aiuti di cui aveva beneficiato il *de cuius* avrebbe dovuto trovare applicazione – trattandosi in definitiva di percezione indebita di aiuti comunitari – il termine di prescrizione quadriennale cui al Regolamento n. 2988/95/CE, applicabile *ratione temporis*, in quanto la sua abrogazione sarebbe intervenuta solo con il Regolamento n. 1122/2009/CE;

- una volta intervenuta la segnalazione delle irregolarità da parte dell’organo accertatore – di irregolarità l’Ente preposto avrebbe avuto l’onere di procedere, senza dover attendere, con le attività anche eventualmente adottando atti di intimazione o di recupero con effetti interruttivi.

1.3.- Il T.a.r. per la Basilicata, sez. I, con sentenza n. 390 del 2024, rigettava il ricorso sulla base del seguente iter argomentativo:

- il potere dell’Amministrazione di pronunciare, in esito al riscontro di difformità gravi, la decadenza totale dai contributi erogati avrebbe natura rigidamente vincolata e disciplinata dall’art. 5, comma, 2, d.m. n. 159 del 1998 (che non prevedrebbe termini per la declaratoria di decadenza): il relativo procedimento non sarebbe assoggettabile ai limiti temporali di cui all’art. 21-*nonies* della l. n. 241 del 1990 (fermo restando che tale ultima disposizione comunque autorizzerebbe l’autotutela sine die nel caso di provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni di fatti);

- le asserite violazioni di carattere procedimentale non avrebbero spiegato effetti invalidanti del provvedimento finale;

- l’esercizio dell’azione di recupero dei contributi indebitamente percepiti sarebbe sottoposto all’ordinario termine di prescrizione decennale di cui all’art. 2946 cod. civ. decorrente, ai sensi del Regolamento n. 2988/95/CE (art. 3, par.2) dal giorno della cessazione dell’irregolarità, con l’ulteriore precisazione che «Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma»: nel caso di specie la cessazione del programma – ventennale – risalirebbe all’anno nel 2016;



– l'azione di recupero sarebbe stata qui avviata tempestivamente, «considerato che la comunicazione di avvio del procedimento decadenziale de quo, integrante un atto interruttivo della prescrizione ai sensi del co. 3 dell'art. 3 cit. ("La prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità")», è avvenuta in data 26/2/2021» (§5 sentenza appellata);

– nessuna situazione di meritevole affidamento, in grado di derogare al regime prescrizionale così descritto, sarebbe stata configurabile a fronte di una condotta manifestamente *contra legem*, tenuto anche conto che l'azione di recupero di fondi pubblici indebitamente erogati non ha natura sanzionatoria e, dunque, non risentirebbe di limiti alla trasmissibilità dell'obbligo restitutorio in capo agli eredi del responsabile della violazione, secondo le ordinarie regole civilistiche.

2.- Avverso la predetta sentenza hanno interposto appello le originarie ricorrenti le quali ne hanno chiesto la riforma sulla base di doglianze così articolate:

1) Error in iudicando; violazione art. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. 241 del 1990 e dei principi in tema di autotutela; tardiva decadenza ed erronea individuazione della ratio della «misura F»; violazione del principio della ragionevole durata del procedimento amministrativo e di certezza del diritto; eccesso di potere per sviamento. Sostengono le appellanti che:

– sarebbe irragionevole il lasso di tempo entro il quale la Regione Basilicata ha dichiarato la decadenza (nel novembre del 2023, previo avvio del procedimento nel febbraio del 2021), rispetto a contributi corrisposti nelle annualità dal 1998 al 2004 e sospesi nel 2005: il limite temporale, in mancanza di diverse previsioni, sarebbe decennale alla stregua di quanto previsto per la prescrizione e assumerebbe pregnanza nei procedimenti in senso ampio sanzionatori, ablatori, afflittivi, ed in quelli volti all'adozione di atti di ritiro, ciò che sarebbe ricavabile da molte disposizioni di legge;

– l'irregolarità, nel caso di specie, sarebbe cessata a far data dal 2005, anno dal quale non sarebbero stati più corrisposti al Romaniello i contributi;

2) Error in iudicando; violazione dei principi in materia di partecipazione e comparazione tra gli interessi; violazione artt. 7, 8 e 10 l. n. 241 del 1990; mancata valutazione delle osservazioni; motivazioni nuove; violazione del giusto procedimento; eccesso di potere; sviamento. La carenza di contenuti della comunicazione di avvio del procedimento rispetto alla motivazione (ostativa) provvedimento finale sarebbe espressione di una lesione del contraddittorio procedimentale;

3) Error in iudicando; prescrizione del diritto di credito ex artt. 3 regolamento UE n. 2988/95, 2033 e 2946 c.c.; violazione del giusto procedimento ed eccesso di potere. A differenza di quanto affermato dal T.a.r., secondo cui «*“Il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità”, con l'ulteriore precisazione, decisiva per la confutazione della censura, che “Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma” [...] cessato nell'anno 2016 ed è, dunque, a tale momento che va ancorata la cessazione dell'irregolarità, con conseguente inizio del relativo corso prescrizionale decennale, rispetto al quale l'azione di recupero è stata avviata tempestivamente, considerato che la comunicazione di avvio del procedimento decadenziale de quo, integrante un atto interruttivo della prescrizione ai sensi del co. 3 dell'art. 3 cit.”*», il dies a quo dovrebbe essere individuato – in tesi – nel momento in cui Agea ha avuto la giuridica possibilità di venire a conoscenza dei possibili presupposti per l'esercizio del diritto alla ripetizione, ossia nel momento in cui la stessa Agea ha sospeso l'erogazione (nel 2005) o, al più, con la ricezione di rapporti e dei verbali di accertamento i quali risalirebbero al 20 dicembre 2006. Il termine di prescrizione – in tesi, quadriennale – decorrerebbe dal giorno in cui è cessata l'irregolarità, ossia, nel caso di specie, nel momento di sospensione delle erogazioni intervenuta nel 2005 proprio con l'apertura del procedimento penale a carico del beneficiario o, al più, con la data della elevazione del verbale nell'ambito del procedimento penale, momento nel quale la Regione, ivi costituita, avrebbe potuto far valere il suo diritto.

3.1.- Si sono costituiti in giudizio Agea e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste i quali hanno contrastato le pretese della parte appellante e concluso per l'infondatezza del gravame seguendo la seguente direttrice difensiva:

– l'irregolarità, diversamente da quanto affermato dalla parte privata, non sarebbe cessata al momento della percezione dell'ultima annualità di premio liquidata (2005), bensì con la presentazione dell'ultima domanda annuale di pagamento che risalirebbe al 2009;

– il recupero dei contributi erogati in assenza dei relativi presupposti andrebbe qualificato come esercizio di un potere vincolato, ferme restando le differenze tra decadenza e autotutela ex art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990; sarebbe irrilevante la addotta buona fede del beneficiario;

– i vizi involgenti la comunicazione di avvio del procedimento sarebbero insussistenti e, comunque, soccorrerebbe l'art. 21-*octies* l. n. 241 del 1990;

– si applicherebbe il termine decennale di prescrizione il quale inizierebbe a decorrere «dalla chiusura definitiva del programma».

3.2.- La Regione Basilicata, sebbene ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

4.- In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

5.- All'udienza pubblica del 19 dicembre 2024, presente il solo procuratore delle appellanti il quale ha eccepito la tardività della memoria di parte pubblica depositata il 28 novembre 2024 ed ha, ad un tempo, contestato il 'fatto storico' (ivi

richiamato) della avvenuta costituzione di Agea parte civile in sede penale, l'appello, su richiesta dello stesso, è stato trattenuto in decisione.

6.- In linea con la regola ormai codificata anche nel processo amministrativo con l'art. 76, comma 4, c.p.a. il quale richiama l'art. 276, comma 2, c.p.c., deve prioritariamente esaminarsi la questione in rito sollevata dalle appellanti le quali hanno revocato in dubbio la tempestività della «memoria di replica» di parte pubblica del 28 novembre 2024 poiché si tratterebbe di atto non qualificabile quale «memoria di replica», dunque depositato oltre il termine di legge.

6.1.- L'eccezione è fondata.

6.2.- L'art. 73, comma 1, c.p.a. per il quale «*le parti possono [...] presentare repliche, ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza, fino a venti giorni liberi*», ammette chiaramente replica soltanto alle memorie depositate dalle controparti per l'udienza di discussione.

La previsione è dirimente e consente di trarre il corollario che l'oggetto della replica debba restare contenuto nei limiti della funzione di contrasto alle difese svolte nella memoria conclusionale avversaria, onde evitare che il deposito della memoria di replica si traduca in un mezzo per eludere il termine di legge per il deposito delle memorie conclusionali (Cons. Stato, sez. II, n. 6534 del 2019).

Ancora, si è osservato che «*[I]a giurisprudenza del giudice amministrativo ha chiarito che ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., [...] le repliche sono ammissibili solo ove conseguenti ad atti della controparte ulteriori rispetto a quelli di risposta alle iniziative processuali della parte stessa (ricorso, motivi aggiunti, memorie, documenti, ecc.), atteso che la ratio legis si individua nell'impedire la proliferazione degli atti difensivi, nel garantire la par condicio delle parti, nell'evitare elusioni dei termini per la presentazione delle memorie e, soprattutto, nel contrastare l'espedito processuale della concentrazione delle difese nelle memorie di replica con la conseguente impossibilità per l'avversario di controdedurre per iscritto (Cons. St., sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5676). Né la memoria di replica può essere considerata prima memoria se depositata, come nel caso all'esame del Collegio, oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 73 c.p.a. (Cons. St., sez. III, 28 gennaio 2015, n. 390; 4 giugno 2014, n. 2861)*» (Cons. Stato, sez. III, 2 maggio 2019, n. 2855).

Ciò, naturalmente, fatta salva la possibilità di replicare alla produzione di nuovi documenti, come parimenti previsto dall'art. 73, comma 1.

6.3.- E' del tutto evidente che nel caso di specie l'impiego della (come qualificata dalla parte pubblica) memoria di replica per introdurre, per la prima volta, l'esistenza di un fatto storico ritenuto dalla parte rilevante è avvenuto in modo irrituale, integrando una condotta processuale non sincronizzabile con la logica, la *ratio* e la complessiva disciplina dei termini dettata dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

6.4.- Detta memoria va, dunque, espunta dal giudizio.

7.- Con il primo motivo di appello la parte privata ha criticato l'impugnata sentenza per aver ritenuto conforme a legge l'emanazione del provvedimento di decadenza dal beneficio finanziario conseguito dal dante causa delle appellanti oltre il termine ragionevole previsto dall'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990.

7.1.- Il motivo è infondato.

7.2.- Premesso che è consolidato in giurisprudenza il criterio secondo cui la qualificazione di un atto amministrativo deve essere operata sulla base del suo effettivo contenuto e degli effetti concretamente prodotti, e non dal solo *nomen iuris* assegnatogli dall'Autorità emanante, va rilevato che nel caso di specie sia il dato formale (oggetto del provvedimento e disciplina ex d.m. n. 159 del 1998 in tema di «decadenza» ivi richiamata), sia quello sostanziale, depongono per la connotazione del provvedimento quale «decadenza» dal beneficio.

7.3.- Occorre, dunque, interrogarsi se la declaratoria di decadenza di cui trattasi scontasse un termine procedimentale ulteriore e diverso, e segnatamente, in relazione all'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990, rispetto a quello di prescrizione cui fa riferimento l'ordinamento UE.

Sul punto deve essere evidenziato che ai sensi del regolamento n. 2988/95/UE sono tutelate le ragioni del tempo nel procedimento le quali non sono slegate da regole di ragionevolezza e proporzionalità pur conservando gli Stati membri «*un ampio potere discrezionale in ordine alla fissazione di termini di prescrizione più lunghi che intendano applicare in caso di irregolarità che ledano gli interessi finanziari dell'Unione*» (sentenza Corte di giustizia UE, 22 dicembre 2010, C-131/10, *Corman*, punto 54): è stato, infatti, affermato che, sebbene tale discrezionalità, «*Il principio di proporzionalità osta, nell'esercizio da parte degli Stati membri della facoltà loro conferita dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2988/95, all'applicazione di un termine di prescrizione trentennale al recupero di un vantaggio indebitamente percepito a carico del bilancio dell'Unione*» (Corte di giustizia UE, sez. IV, 21 dicembre 2011, C-465/10, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration c. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*).

7.4.- Premesso che il termine di prescrizione costituisce ordinariamente la barriera – unica – temporale oltre la quale l'Amministrazione non può avanzare l'esercizio di diritti patrimoniali nei confronti dei beneficiari – illegittimi – dei contributi, va detto che nella vicenda per cui è causa, l'Amministrazione, come anticipato, ha fatto applicazione dell'art. 15, comma 2, d.m. n. 159 del 1998 (recante: «Regolamento recante norme di attuazione del regolamento (CE) n. 746/96 in materia di controlli e decadenze»), a mente del quale «*la decadenza totale viene inoltre pronunciata quando si accerti che la differenza tra la superficie dichiarata in domanda, in relazione alla quale è stato corrisposto il premio, e quella*

*accertata ed ammissibile all'aiuto è superiore al 20% di quanto dichiarato».*

7.5.- Tale ultima disciplina non prevede espressamente un termine massimo o un «*termine ragionevole*» per l'emanazione di un provvedimento dichiarativo della decadenza alla stregua di quanto avviene per l'autotutela d'ufficio di cui all'art. 21-octies l. n. 241 del 1990 al cui esercizio, peraltro, il provvedimento per cui è causa non può essere, come si vedrà, ricondotto.

7.6.- Ribadito che la ragionevolezza e proporzionalità del termine sono qui sussunte nella disciplina UE, declinata in ambito interno, della prescrizione, ove pure si volesse ricondurre la vicenda per cui è causa da una ipotesi di esercizio di *ius poenitendi* nella declinazione dell'annullamento d'ufficio, non sarebbero – come non sono – ravvisabili i presupposti per l'applicazione dell'art. 21-nonies l. n. 241 del 1990.

7.6.1.- Deve essere ricordato che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 18 del 2020, richiamata in Corte cost. n. 247 del 2020, riguardante altra materia ma con principi validi anche per la vicenda di cui trattasi, ha affermato che *«la decadenza, intesa quale vicenda pubblicistica estintiva, ex tunc (o in alcuni casi ex nunc), di una posizione giuridica di vantaggio, è un istituto che, pur presentando tratti comuni con il più ampio genus dell'autotutela, ne deve essere differenziato in virtù di una serie di fattori, quali: a) l'espressa e specifica previsione, da parte della legge, non sussistendo, in materia di decadenza, una norma generale come quella prevista dall'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 che ne disciplini presupposti, condizioni ed effetti; b) la tipologia del vizio, di solito individuato nella falsità o non veridicità degli stati e delle condizioni dichiarate dall'istante, o nella violazione di prescrizioni amministrative ritenute essenziali per il perdurante godimento dei benefici, ovvero, ancora, nel venir meno dei requisiti di idoneità per la costituzione e la continuazione del rapporto; c) il carattere vincolato del potere, una volta accertato il ricorrere dei presupposti».*

7.6.2.- Sempre in punto di differenza con gli atti di ritiro (o con gli 'altri' atti di ritiro), antica – ma, quanto a contenuti, attuale – dottrina ha sottolineato che a differenza della «*revoca*» in senso ampio, *«la pronuncia di decadenza si differenzia nettamente per il fatto che ad essa si perviene non già in base ad un apprezzamento discrezionale di opportunità, bensì in base ad un accertamento obiettivo di alcune circostanze predeterminate dalla legge».*

7.6.3.- Né l'addotto potenziale carattere sanzionatorio della decadenza può indurre a ritenere la necessità di porre un limite oltre quello fissato in sede UE: essa, in realtà, si limita a prendere atto della operatività di disposizioni di legge incompatibili con la prosecuzione del rapporto. D'altronde, se è vero che il ruolo del tempo nel procedimento amministrativo è anche quello di tutelare il legittimo affidamento del privato (e nel caso di specie le appellanti richiamano il principio di buona fede), al di là del fatto che i limiti temporali sono stabiliti, come si è detto, con la previsione della prescrizione in sede UE, è altrettanto vero che nessun affidamento legittimo e nessuna violazione della certezza del diritto sono predicabili quando un operatore economico sia in grado di prevedere un provvedimento a sé sfavorevole: *«qualora un operatore economico prudente ed accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui detto provvedimento venga adottato (v., in tal senso, sentenze Belgio e Forum 187/Commissione, cit., punto 147 e giurisprudenza ivi citata, nonché 17 settembre 2009, causa C 519/07 P, Commissione/Koninklijke FrieslandCampina, punto 84)»* (Corte di giustizia UE, sez. I, 14 ottobre 2010, C-6/09P, Nuova Agricast Srl).

7.7.- Di qui l'infondatezza del motivo.

8.- Il secondo motivo, con il quale le appellanti si dolgono della asserita compressione delle facoltà partecipative in ragione di un asserito deficit contenutistico della comunicazione di avvio del procedimento rispetto alle ragioni poste alla base del provvedimento di decadenza, è infondato.

E' sufficiente osservare che il vizio lamentato non costituisce vizio invalidante ai sensi dell'art. 21-octies l. n. 241 del 1990, in mancanza, peraltro, di idonea prospettazione, nel caso di specie, circa il rapporto inferenziale tra tale carenza di contenuti della comunicazione di avvio e i correlati profili di illegittimità del provvedimento conclusivo. Se è vero che con la l.n. 241 del 1990 e le sue successive modificazioni, in particolare, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) hanno assunto un ruolo non solo ben più determinante, ma anche fortemente complementare (Corte cost. n. 51 del 2014), è altrettanto vero che *«in questa prospettiva, accanto ad un rafforzamento delle garanzie per il cittadino, attraverso la valorizzazione del contraddittorio e della trasparenza, l'amministrazione è impegnata ad assicurare l'effettivo raggiungimento dello scopo cui è orientata la sua azione, e quindi la realizzazione degli interessi pubblici alla cui cura essa è chiamata, anche attraverso il superamento dei vizi formali, se si dimostri che "il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso" (art. 21-octies della citata legge n. 241 del 1990)»* (Corte cost., n. 51 del 2014, cit.): nel caso di specie la sussistenza dei presupposti sostanziali (*id est*: di 'merito') posti a base dell'impugnato provvedimento è fuori contestazione.

9.- Con il terzo motivo le appellanti hanno ribadito l'intervenuta prescrizione quadriennale ex Reg. 2988/95/CE della pretesa e l'individuazione del *dies a quo* del relativo termine in una data anteriore (conoscenza delle irregolarità, cessazione delle irregolarità) a quella indicata dall'Amministrazione (quest'ultima indicata nella data di cessazione del programma).

9.1.- Il motivo è infondato.

9.2.- In primo luogo va rilevato che la giurisprudenza, anche civile, *«ha da tempo chiarito che in tema di prescrizione del*



diritto al recupero delle somme indebitamente ottenute, in tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie – ivi incluso quello degli aiuti comunitari nel settore dell'agricoltura – il predetto termine abbreviato quadriennale è generalmente applicabile salvo che una normativa comunitaria settoriale preveda un termine più breve (ma non inferiore ai tre anni) o una normativa statale, anche anteriore, preveda un termine più lungo (Cass. civ. II sezione, n. 1274 del 22.1.2007, Cass. civ., sez. I n. 24040 del 26.9.2019). Anche in materia di aiuti comunitari nel settore dell'agricoltura opera il disposto dell'art. 3 del Regolamento n. 95/2988/CEE, che fissa in quattro anni il periodo entro il quale si deve procedere al recupero di ogni vantaggio indebitamente percepito a carico del bilancio comunitario (sempre che una norma di settore non preveda un termine più breve, comunque non inferiore ai tre anni), consentendo però a ciascuno Stato di applicare un termine più lungo che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, è desumibile anche da disposizioni di diritto comune anteriori al menzionato Regolamento, purché prevedibili e proporzionate. Per l'ordinamento italiano ciò avviene con la disciplina dell'azione di ripetizione dell'indebito oggettivo, che, ai sensi dell'art. 2946 c.c., si prescrive nel termine di dieci anni, a cui resta estraneo il disposto della L. n. 689 del 1981, art. 28, che regola esclusivamente la prescrizione delle sanzioni amministrative eventualmente connesse all'indebita percezione degli aiuti» (Cass. civ., sez. I, n. 34701 del 2023, qui richiamata ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d, c.p.a.).

9.2.- Il ordine alla decorrenza del termine di prescrizione, il T.a.r. ha – correttamente – concluso nel senso della sua individuazione nel «giorno in cui cessa l'irregolarità» e che «Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma» (art. 3, par. 2).

9.3.- Il regolamento n. 2988/95/CE introduce, in conformità al suo art.1, una normativa generale relativa a controlli omogenei e a misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto UE, e ciò, come risulta dal terzo considerando di detto regolamento, al fine di combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari dell'Unione (Corte di giustizia UE, 11 giugno 2015, C 52/14, *Pfeifer & Langen*, punto 20 e giurisprudenza citata). In tale contesto, l'art. 3, par. 1, primo e secondo comma, del regolamento n. 2988/95/CE istituisce, fatto salvo un termine di prescrizione inferiore eventualmente previsto da normative settoriali UE o da normative nazionali, un termine di prescrizione delle azioni giudiziarie di quattro anni a decorrere dal compimento dell'irregolarità o, in caso di irregolarità permanenti o ripetute, a decorrere dal giorno in cui cessa l'irregolarità (Corte di giustizia UE, 11 giugno 2015, *Pfeifer & Langen*, C 52/14, cit., punto 21).

9.4.- Quanto ai programmi pluriennali, la seconda frase del secondo comma di detto art. 3, par. 1, precisa – con una formula obiettivamente di non immediata intelligibilità – che «il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma».

9.5.- Per la determinazione della «chiusura definitiva del programma», ai sensi dell'art. 3, par. 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95/CE, occorre tenere conto dello scopo del termine di prescrizione previsto da tale disposizione. Infatti, la prescrizione prevista da detta disposizione permette, da un lato, di garantire che, finché il programma non sia definitivamente chiuso, l'autorità competente sia sempre in grado di perseguire le irregolarità commesse nel quadro dell'attuazione di questo programma, al fine di agevolare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Corte di giustizia UE, 6 ottobre 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C 59/14, punto 26).

9.6.- Dall'altro lato, la disposizione in parola è intesa ad assicurare la certezza del diritto per gli operatori economici. Infatti, questi ultimi devono essere in grado di determinare, fra le loro operazioni, quelle che sono definitivamente consolidate e quelle che sono ancora assoggettabili ad azioni giudiziarie (sentenza dell'11 giugno 2015, *Pfeifer & Langen*, C 52/14, cit., punto 24 e giurisprudenza citata).

9.7.- Alla luce di tale duplice obiettivo, per determinare la data della «chiusura definitiva del programma» fino alla quale «vale» – ossia non si consuma ovvero non matura – il termine di prescrizione, ai sensi dell'art. 3, par. 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95/CE, si deve tenere conto della data di conclusione del «programma pluriennale» di cui trattasi.

9.8.- E' utile richiamare le Conclusioni dell'Avvocato generale, C-436/15, *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra contro UAB «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras»*) secondo cui:  
– «Per i programmi pluriennali è previsto un termine di prescrizione specifico. In questo caso, il termine di prescrizione vale fino alla “chiusura definitiva” del programma. Perciò, l'espressione “termine di prescrizione” di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 può essere intesa nel senso che il termine di prescrizione per i programmi pluriennali è generalmente di quattro anni, ma qualora un siffatto programma si protragga per una durata superiore a quattro anni, esso vale in ogni caso fino alla chiusura del programma in questione. Poiché il regolamento n. 2988/95 detta regole generali che si applicano (ai programmi pluriennali) in una pluralità di settori, non desta sorpresa che il legislatore non abbia specificato un numero preciso di anni. [...] Tale interpretazione mi sembra in linea con il particolare scopo della norma di cui al secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 sui programmi pluriennali. Per tali programmi, l'applicazione del termine di prescrizione non è determinata dal momento in cui l'irregolarità è commessa oppure dal momento in cui cessa. Il termine di prescrizione non è neppure limitato a un periodo di quattro anni. A differenza della situazione relativa alle irregolarità distinte e alle irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione per i programmi pluriennali dipende dalla chiusura definitiva del

*programma in oggetto. Di conseguenza, può essere più lungo del termine generale di quattro anni».*

9.9.- Parimenti, la Corte ha ribadito che *«il termine di prescrizione applicabile ai “programmi pluriennali”, previsto all’articolo 3, par. 1, secondo comma, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 permette unicamente di estendere il termine di prescrizione e non di ridurlo»* (Corte di giustizia UE, sez. III, 15 giugno 2017, C-436/15, *Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra c. «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB*).

9.10.- Considerato che nel caso di specie non è contestato che il programma di riferimento è cessato nel 2016 è da tale annualità che iniziava a decorrere il termine di prescrizione secondo quanto appena detto circa la previsione in tal senso contenuta nel regolamento n. 2988/95/CE, con esclusione di ogni anteriore data di decorrenza dello stesso nei sensi esposti dalle appellanti.

10.- Conclusivamente, l’appello va rigettato e l’impugnata sentenza integralmente confermata.

11.- La peculiarità della vicenda consente la compensazione delle spese del presente grado di giudizio tra le parti costituite. Non è luogo a statuizione sulle spese nei confronti della Regione Basilicata, non costituita in giudizio.

12.- Va confermata l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato disposta dall’apposita Commissione con decreti nn. 198 e 199/2024. In mancanza di istanza da parte del difensore, la correlata liquidazione sarà disposta con separato provvedimento, fermo restando che le due istanze di ammissione sono di identico contenuto e variano solo nel nominativo della richiedente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello in epigrafe, lo rigetta e, per l’effetto, conferma l’impugnata sentenza.

Compensa le spese del grado tra le parti costituite; nulla per le spese nei confronti della Regione Basilicata.

Conferma l’ammissione della parte appellante al gratuito patrocinio a spese dello Stato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

*(Omissis)*