

# Mancata erogazione del sostegno economico specifico al miglioramento della qualità di olio d'oliva

Cass. Sez. I Civ. 7 aprile 2026, n. 8690 ord. - Marulli, pres.; D'Orazio, est. - Ca.Gi. (avv. Pirrottina) c. ARCEA, Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni all'Agricoltura (avv. Infantino). (*Dichiara inammissibile App. Reggio Calabria 23 dicembre 2022*)

## **Agricoltura e foreste - Aiuti comunitari - Olio - Mancata erogazione del sostegno economico specifico al miglioramento della qualità di olio d'oliva.**

(*Omissis*)

### FATTO

1. ARCEA - Agenzia Regione Calabria per le Erogazioni all'Agricoltura - proponeva opposizione al decreto ingiuntivo emesso in favore di Ca.Gi., deducendo che non vi era alcun credito in favore dello stesso.

La mancata erogazione del sostegno economico specifico al miglioramento della qualità di olio d'oliva da parte di ARCEA derivava dal superamento dei parametri di ammissibilità, determinati dall'Agenzia, in quanto la produzione di olio di cui al ricorso monitorio, pari a kilogrammi 138.236, superava del 25,24% la resa massima di cui al decreto n. 145 del 12 giugno 2013: su una superficie pari a mq 574.500,00, di cui al piano colturale del richiedente, la massima produzione ammissibile era quella di kilogrammi 109.500,00.

Peraltro, il ricorrente avrebbe dovuto impugnare le determinazioni di ARCEA dinanzi al Tar, sussistendo la giurisdizione amministrativa, ove si contrastasse l'esercizio della discrezionalità amministrativa.

Aggiungeva ARCEA che la mera presentazione della domanda, di per sé, non era fatto costitutivo idoneo a fondare una pretesa creditoria.

2. Si costituiva il Ca.Gi., evidenziando che l'erogazione del contributo era automaticamente discendente dalla presentazione della domanda e da disposizioni comunitarie nazionali, sussistendo un diritto soggettivo di credito.

3. Per quel che ancora qui rileva, nel giudizio di prime cure, l'opposto Ca.Gi. aveva "espressamente precisato di non intendere estendere l'oggetto del presente giudizio ad accertamenti relativi all'esercizio della discrezionalità amministrativa", trattandosi nella specie di accertare la sussistenza della titolarità di un diritto soggettivo, "derivante dalla mera presentazione della domanda di erogazione dei contributi".

4. Il Tribunale di Reggio Calabria, con sentenza n. 1979/2016, depositata il 21/12/2016, accoglieva l'opposizione, revocando il decreto ingiuntivo ed accertando l'insussistenza del diritto soggettivo di credito a favore dell'opposto che non poteva derivare dalla mera presentazione presso l'ARCEA della domanda di contributo comunitario.

5. Proponeva appello Ca.Gi. deducendo: 1) violazione di legge, travisamento dei fatti; 2) omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia; 3) violazione degli articoli 115e 116 c.p.c. - arbitraria ed erronea interpretazione delle risultanze probatorie - mancata ammissione dei mezzi istruttori richiesti.

In particolare, l'appellante rilevava che i terreni nella sua titolarità erano di 640.000 m<sup>2</sup> e ne 574.500 m<sup>2</sup>, come erroneamente sostenuto da ARCEA.

Inoltre, evidenziava che la domanda amministrativa era stata inoltrata il 7/5/2012, mentre la circolare ARCEA, che aveva introdotto i limiti di produzione compresi tra 1300 e 2000 Kg/Ha, era stata emanata il 21/6/2013, quindi dopo oltre un anno dalla presentazione della domanda amministrativa.

Peraltro, la produzione dell'appellante rientrava nei limiti introdotti con la circolare n. 6 del 21/6/2013.

6. La Corte d'Appello di Reggio Calabria, con sentenza n. 1054/2022 del 23/12/2022, rigettava l'appello.

6.1. Con il primo motivo d'appello il Ca.Gi. deduceva che erroneamente il primo giudice aveva dichiarato non sussistente un diritto soggettivo in suo favore, in quanto nella fattispecie la giurisdizione era del giudice amministrativo.

Per la Corte territoriale, invece, il Tribunale "contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa appellante non ha declinato la giurisdizione, ma ha ritenuto che "la giurisdizione del Giudice ordinario, quindi, sussiste solamente ove la domanda abbia ad oggetto il pagamento di un importo già espressamente e positivamente concesso e liquidato dall'Agenzia, ma non ancora concretamente erogato".

Nelle note del giudizio di primo grado, del resto, l'opposto "ha espressamente dichiarato di non intendere estendere l'oggetto del giudizio ad accertamenti relativi all'esercizio della discrezionalità amministrativa, nella erogazione dei contributi all'agricoltura".

Pertanto - a giudizio della Corte territoriale - la domanda avente ad oggetto il pagamento di un importo, già concesso e liquidato, ma non ancora erogato, era "assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario, essendo il richiedente, a seguito dell'emanazione dell'atto di concessione del finanziamento, titolare di un diritto soggettivo".

Aggiungeva la Corte d'Appello che non poteva però farsi derivare alcun diritto soggettivo di credito in favore del Ca.Gi.



"sulla scorta della semplice presentazione della domanda di ammissione al contributo ARCEA entro dall'emissione di fatture commerciali di pari importo".

6.2. Quanto al secondo motivo di impugnazione, la Corte di merito evidenziava che il mancato riconoscimento di un diritto soggettivo di credito discendeva dalla natura stessa dell'ente ARCEA, che, infatti, non rivestiva solo la funzione di organismo mero pagatore.

Una volta presentata la domanda, la stessa era soggetta ad un successivo vaglio di un'istruttoria condotta dall'agenzia, "con riferimento alle cui determinazioni di esclusione la parte può eventualmente adire la giurisdizione amministrativa". Chiariva il giudice di secondo grado che, alla presentazione della semplice domanda, "non consegue in automatico la concessione del beneficio come sostiene la difesa appellante", non essendo sufficiente la mera presentazione della domanda di aiuto per essere creditore dell'organismo pagatore, "in quanto a seguito di tale presentazione non segue alcun automatismo nella formazione di un credito certo, liquido ed esigibile.

Ciò accadeva solo all'esito di un'apposita istruttoria condotta dall'organismo pagatore "secondo criteri e modalità derivate dalla normativa europea e nazionale".

Nella domanda era stata dichiarata una produzione di kilogrammi 138.236, che superava del 25,24% la resa massima di cui al decreto n. 145 del 12/6/2013; pertanto l'ARCEA lo aveva escluso dalle premialità previste dall'art. 68 del regolamento CE n. 73/2009, per il superamento dei parametri di ammissibilità.

Tra l'altro, la normativa nazionale, ispirata a quella europea, costituita dal D.M. n. 220 del 29/7/2009, prevedeva all'art. 5, comma 2, che il sostegno specifico per il miglioramento della qualità dell'olio poteva essere concesso per un importo massimo di Euro 1,00 per kilogrammo di olio extravergine certificato.

La regolamentazione nazionale, affidata alla circolare n. 4 del 19/4/2013, al decreto commissariale n. 132 del 5/5/2013 ed al decreto commissariale n. 145 del 12/6/2013, oltre alla circolare n. 6 del 21/6/2013, era stata adottata per far fronte a numerosi tentativi di frode.

L'appellante, dunque, avendo violato i parametri ammissibilità, aveva determinato l'inammissibilità della sua domanda di contributi.

L'ARCEA si era limitata ad indicare un mero parametro di natura empirica, da applicare oggettivamente in sede di istruttoria delle domande, nel rispetto del principio della par condicio fra i concorrenti, inerente "un rapporto congruo e credibile fra le dimensioni delle aree coltivate e la quantità di olio prodotto, al fine di evitare l'erogazione dei finanziamenti in situazioni che potessero risultare abnormi ictu oculi, in base all'id quod plerumque accidit".

7. Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione Giovanni Ca.Gi., depositando anche memoria scritta.

8. Ha resistito con controricorso l'ARCEA.

## DIRITTO

1. Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente deduce la "violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto - Art. 68 regolamento CE 19/1/2009, n. 73/2009 e art. 5 D.M. 29/7/2009 - in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.". L'art. 68 del regolamento CE 19/1/2009 n. 73 prevede che gli Stati membri possano concedere sostegno specifico agli agricoltori al ricorrere di alcune condizioni, tra le quali il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli.

Inoltre, l'art. 5 del D.M. 29/7/2009 accorda una somma di Euro 9.000.000,00 e destinata a pagamenti supplementari a favore dei produttori che conducono aziende olivicole iscritte al sistema dei controlli.

Ad avviso del ricorrente, dunque, contrariamente a quanto affermato dalla Corte d'Appello, "il diritto ad ottenere il contributo nasce a seguito della presentazione della domanda unica di pagamento Reg. (CE) campagna 2012, relativa alla richiesta di premio supplementare per la produzione di olio biologico ai sensi del regolamento (CE) 834/2007, accompagnata dalla certificazione del relativo quantitativo da parte dell'organismo di controllo".

Nella specie, la domanda è stata presentata unitamente alla certificazione rilasciata dall'ente di controllo (Suolo e Salute nella specie), con la verifica preliminare della congruità tra la superficie in capo all'azienda ed il quantitativo di olio che l'operatore successivamente vende.

Tale certificazione è stata rilasciata "solo ed esclusivamente a seguito della verifica di congruità tra la superficie posseduta, la quantità di olive e la produzione di olive successivamente vendute".

La domanda è stata poi inoltrata, per il tramite della Confagricoltura, in questo caso CAA Confagricoltura di Catanzaro, e previa acquisizione della certificazione di SUOLO e SALUTE, che ha indicato i quantitativi di olio prodotti nell'anno compreso tra l'1/7/2011 del 30/6/2012.

Pertanto, "AGEA" doveva limitarsi esclusivamente a suddividere l'importo di 9.000.000 di Euro tra gli aventi diritto, "sulla semplice scorta della domanda inoltrata direttamente dalla confederazione generale dell'agricoltura italiana", che aveva già precedentemente provveduto all'accertamento dei requisiti di legge dell'azienda.

Il Ca.Gi. aveva diritto alla somma di Euro 32.761,93, a fronte di quantitativo di olio certificato pari a kilogrammi 138.236,00.

Per il ricorrente, dunque, "contrariamente a quanto sostenuto dalla Corte d'Appello di Reggio Calabria, esiste la Giurisdizione del G.O. nel caso di specie, dal momento che la liquidazione del premio discendere l'applicazione automatica delle



norme di riferimento".

Per tale ragione la Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto inesistente il diritto soggettivo del Ca.Gi. all'erogazione del contributo comunitario.

Non sarebbero presenti, nel procedimento amministrativo di erogazione del contributo, "momenti di valutazione comparativa degli interessi privati e pubblici in gioco", ma esclusivamente l'applicazione di un parametro di natura normativa, qualificabile come diritto soggettivo.

Del resto, il Tar di Reggio Calabria, con proprio provvedimento del 4/6/2013, aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario.

2. Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente deduce la "violazione e/o falsa applicazione di norme di diritto - Arte 115 e 116 c.p.c. - in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c."

La Corte d'Appello avrebbe arbitrariamente ed erroneamente ritenuto di non ammettere le proprie richieste dal Ca.Gi. sin dall'atto di costituzione del giudizio di primo grado e reiterate nei successivi scritti difensivi.

L'accoglimento delle richieste istruttorie avrebbe condotto la Corte territoriale ad accogliere la domanda.

3. Con il terzo motivo di impugnazione il ricorrente si duole della "violazione o falsa applicazione di norme di diritto - art. 111 Costituzione - Radicale assenza di motivazione - Ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, c.p.c. - Nullità della sentenza per aperta violazione dell'art. 132, secondo comma, c.p.c."

La sentenza impugnata sarebbe dotata di motivazione solo apparente, "totalmente inidonea a rispondere al suo scopo, del tutto illogica, incoerente oltre che assolutamente disancorata dalle risultanze di causa".

Avrebbe errato la Corte d'Appello nel ritenere che ARCEA determinasse gli importi spettanti ai singoli richiedenti, mentre il premio "partendo da Plafond di 9.000.000 di Euro per l'anno in questione che lo Stato membro aveva già determinato, doveva essere suddiviso semplicemente fra gli aventi diritto".

Inoltre, il ricorrente aveva ribadito che era in possesso di mq 640.000 di terreno e non di mq 574.500.

4. Il primo motivo è inammissibile.

4.1. In realtà, il ricorrente non censura l'effettiva ratio decidendi della sentenza impugnata.

Infatti, la Corte d'Appello, contrariamente a quanto sostenuto nel motivo di ricorso, ha accertato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, e non del giudice amministrativo.

Ciò anche perché, una volta sollevata la questione di giurisdizione da parte del primo giudice, il Ca.Gi. aveva "espressamente precisato di non intendere estendere l'oggetto del presente giudizio ad accertamenti relativi all'esercizio della discrezionalità amministrativa, nell'erogazione dei contributi all'agricoltura".

La ragione del rigetto dell'appello è sovrapponibile alla motivazione della sentenza di primo grado, nel senso che il diritto di credito del Ca.Gi. non era collegato unicamente alla presentazione della sua domanda di aiuti comunitari, ma passava necessariamente attraverso un controllo istruttorio di ARCEA.

Per il primo giudice, infatti, per quel che risulta dalla motivazione della sentenza d'appello, non sussisteva "alcun diritto soggettivo di credito in capo all'opposto derivante dalla mera presentazione presso l'ARCEA della domanda di contributo comunitario per quella causa".

Allo stesso modo, la Corte d'Appello ha confermato che "alla presentazione della semplice domanda non consegue in automatico la concessione del beneficio come sostiene la difesa appellante, non è sufficiente la mera presentazione della domanda di aiuto per essere creditore dell'organismo pagatore, in quanto a seguito di tale presentazione non segue alcun automatismo nella formazione di un credito certo, liquido ed esigibile; esso, invero, risulterà solo all'esito di un'apposita istruttoria condotta dall'organismo pagatore secondo criteri e modalità derivate dalla normativa europea e nazionale".

Questa è la vera ratio decidendi sia della sentenza di prime cure che di quella d'appello, non colta in alcun modo dalla ricorrente nel motivo di ricorso per cassazione.

4.2. Tra l'altro, tale motivazione, risulta perfettamente in linea sia con la normativa comunitaria che con la disciplina nazionale che di essa ha fatto attuazione.

Entrambe le normative prevedono specifici controlli per riconoscere gli aiuti comunitari.

Ed infatti, l'art. 1 (Riconoscimento degli organismi pagatori) del Regolamento CE n. 885/2006 (recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR) prevede che "(p) essere riconosciuti, gli organismi pagatori, quali definiti all'art. 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1290/2005, devono disporre di una struttura amministrativa e di un sistema di controllo interno conformi ai criteri di cui all'allegato I del presente regolamento (di seguito "criteri per il riconoscimento") e relative ai seguenti aspetti: (...) b) attività di controllo".

L'art. 68 del regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 (che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti CE n. 1290/2005, n. 247/2006, n. 378/2007 approva il regolamento CE n. 1782/2003) dispone che "gli Stati membri possono concedere sostegno specifico agli agricoltori alle condizioni previste dal presente capitolo: a) per (...) ii) il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli".

Il D.M. 29/7/2009 del Ministero delle Politiche Agricole contiene disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 del regolamento CE n. 73/2009, si occupa della sostegno specifico per il miglioramento della qualità dell'olio di oliva, prevedendo "(u)na



somma di 9.000.000 di Euro è destinata a pagamenti annuali supplementari a favore dei produttori che conducono aziende olivicole iscritte al sistema dei controlli per il rispetto di un disciplinare di produzione ai sensi del regolamento CE n. 510/2006 e ai produttori olivicoli che certificano prodotto biologico ai sensi del regolamento (CE) n. 834/2007. Il periodo di riferimento annuale inizia il 1 luglio e si conclude il 30 giugno dell'anno successivo".

5. Questa regolamentazione di carattere generale, che pur fa riferimento a possibili controlli, viene declinata nell'ambito della disciplina nazionale.

In particolare, l'art. 12 (Organismo Pagatore Regionale) della legge regionale Calabria 8/7/2002, n. 24 (Interventi a favore del settore agricolo e agroalimentare) stabilisce che "(l)a Giunta regionale, con propri atti, in coerenza con la vigente normativa comunitaria e nazionale, assicura il compimento di tutti gli adempimenti connessi alla istituzione di un Organismo Pagatore Regionale avente come scopo la corretta erogazione degli aiuti, comprese la contabilizzazione e rendicontazione, dei pagamenti effettuati a tale titolo per tutte le spese (...)".

È evidente il riferimento alla verifica in relazione all'erogazione degli aiuti, che deve avvenire in modo corretto, attraverso la contabilizzazione e la rendicontazione.

Del resto, tra le competenze di ARCEA, nello statuto, all'art. 2 (Funzioni e competenze) si prevede tra i suoi compiti quello di "3. a) autorizzare i pagamenti, determinando l'importo che, in esito all'istruttoria, deve essere erogato al richiedente conformemente alla normativa comunitaria e nazionale".

All'art. 13 dello statuto (Controlli e verifiche) si stabilisce che "(l)e procedure messe in atto dal ARCEA devono garantire che le domande soddisfino i requisiti previsti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale per poter accedere agli aiuti e che i pagamenti siano erogati esclusivamente ai richiedenti", tanto che "il controllo amministrativo si svolge anche attraverso l'utilizzo dei servizi forniti dalla AGEA, dei dati del servizio informativo regionale e dei dati del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN)".

6. Questa è del resto l'interpretazione di tale speciale normativa da parte della giurisprudenza di legittimità.

Si è ritenuto infatti che, in tema di aiuti comunitari e di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune (nella specie relativa alla produzione di olio di oliva), l'esigenza di garantire che gli aiuti siano erogati a soggetti che ne abbiano titolo, in misura corrispondente alle loro spettanze, è assicurata attraverso un complesso sistema di controlli, affidati, in primo luogo, alle organizzazioni di produttori (o alle relative unioni) che fungono da tramite nella presentazione della documentazione necessaria all'ottenimento del beneficio e nell'erogazione dello stesso, rafforzati dalla comparazione dei dati forniti dal singolo produttore con quelli risultanti dai frantoi cui egli ha l'onere di rivolgersi, e poi sottoposti alla generale vigilanza dell'ente pubblico (oggi AGEA) a ciò deputato dallo Stato. Ne consegue che ai dati indicati nella documentazione proveniente dalla competente organizzazione di categoria non può essere negato valore di verità - essendo tale documentazione già filtrata dall'insieme dei controlli che proprio alla medesima organizzazione sono demandati -, almeno fin quando il suddetto ente pubblico, facendo eventualmente ricorso ai dati dello schedario computerizzato o a quelli del catasto oleario, non abbia individuato in quella medesima documentazione specifici errori, falsità od omissioni (Cass., sez. 1, 21/8/2023, n. 24953).

Si è, quindi, in presenza di un doppio controllo, prima da parte delle organizzazioni dei produttori e, successivamente, da parte dell'ente pubblico, come avvenuto nel caso di specie, da parte di ARCEA.

8. Il secondo motivo è inammissibile.

Il ricorrente, infatti, non ha neppure riportato, sia pure per stralcio, il contenuto del provvedimento della Corte d'Appello che aveva respinto la richiesta di ammissione di prova testimoniale.

Costituisce principio giurisprudenziale consolidato di legittimità quello per cui il mancato esercizio, da parte del giudice di appello, del potere discrezionale di invitare le parti a produrre la documentazione mancante o di ammettere una prova testimoniale non può essere sindacato in sede di legittimità, al pari di tutti i provvedimenti istruttori assunti dal giudice ai sensi dell'art. 356 cod. proc. civ., salvo che le ragioni di tale mancato esercizio non siano giustificate in modo palesemente incongruo o contraddittorio (Cass., sez. 2, 29/3/2007, n. 7700; Cass., sez. 3, 8/2/2012, n. 1754, ove si è respinto il ricorso avverso la sentenza di merito, che aveva ritenuto di non ammettere una prova testimoniale a conferma del sesso di un documento non reperito in atti).

Dal controricorso emerge che la Corte d'Appello non ha ammesso le prove testimoniali richieste dall'appellante "in quanto la chiesta prova attiene a circostanze già approvate documentalmente".

9. Il terzo motivo è inammissibile.

La motivazione della sentenza della Corte d'Appello è presente, non solo graficamente, ma anche nella indicazione delle ragioni logiche e giuridiche sottese alla decisione adottata.

In sostanza, la Corte territoriale ha rigettato i motivi di impugnazione in quanto non era fondata la pretesa del Ca.Gi., il quale pretendeva il riconoscimento del diritto al contributo esclusivamente tramite presentazione della domanda, avulsa da qualsiasi controllo da parte dell'ente pubblico.

La Corte d'Appello ha invece osservato che la legislazione, sia comunitaria, sia nazionale, imponeva rigidi controlli amministrativi, proprio al fine di evitare possibili frodi.

Il giudice di secondo grado ha sottolineato che "per far fronte ai numerosi tentativi di frode perpetrati", con decreto n. 132 del 2013 del commissario straordinario erano state approvate e rese note le "Linee Guida istruttorie" e che con il

decreto n. 145 del 2013 erano stati ulteriormente precisati i criteri, "a seguito di un accurato iter istruttorio".  
Ha anche richiamato una pronuncia del Tar di Catanzaro n. 1749 2014, in base alla quale "le funzioni della ARCEA non possono essere ricondotte a quelle di un mero esecutore materiale di pagamenti, ma che esse si estendono fino ad includere attività di istruttoria e di controllo, in ordine alla valutazione dell'ammissibilità delle domande, della loro conformità alle normative comunitarie, nazionali e regionali, dello stesso recupero delle somme indebitamente percepite".  
La motivazione della sentenza della Corte d'Appello è presente, ed esplicita in modo chiaro i passaggi logici che l'hanno condotta alla decisione.

10. Le spese del giudizio di legittimità vanno poste, per il principio della soccombenza, a carico del ricorrente si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso.

Condanna il ricorrente a rimborsare in favore della controricorrente le spese del giudizio di legittimità, che si liquidano in complessivi Euro 4.200,00, oltre Euro 200,00 per esborsi, rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, Iva e cpa.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 1, se dovuto.

*(Omissis)*

