

N. R.G. 922/2024

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI TORINO
SEZIONE PRIMA CIVILE**

RIUNITA IN CAMERA DI CONSIGLIO NELLE PERSONE DEI SIGNORI MAGISTRATI:

Dott.ssa Gabriella Ratti

Dott.ssa Eleonora Montserrat Pappalettere

Dott. Bruno Conca

PRESIDENTE RELATORE

CONSIGLIERE

CONSIGLIERE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile d'appello iscritta nel **R.G. 922/2024, promossa da:**

" (siglabile "

Parte_2 ") (c.f. e p.iva *P.IVA_1*), in persona del legale rappresentante in carica, con sede legale in Torino, corso Francia, n. 329, in proprio e nella sua qualità di mandataria dell'ATI con "*Parte_3*" (p.iva *P.IVA_2* , in persona del legale rappresentante in carica, con sede legale in Torino, via Livorno, n. 49, e con " [...]

Controparte_1 (p. iva *P.IVA_3* , in persona del legale rappresentante in carica, con sede legale in , rappresentata e difesa dal dall'Avv. e dall'Avv. Odino;

parte appellante

contro

Controparte_2 (p.iva P.IVA_4 – c.f. P.IVA_5 , in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, con sede legale in Torino, Piazza Piemonte, n.1, rappresentata e difesa dall'avv.

parte appellata

e nei confronti di

Controparte_3 (c.f. P.IVA_2 , in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa nel giudizio di primo grado dall'Avv.

e dall'Avv.

con domicilio eletto presso l'Avv.

in

;

parte appellata contumace

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Per parte appellante

«Voglia la Corte d'Appello di Torino, respinta ogni contraria istanza, domanda, eccezione e deduzione, accogliere il presente appello e riformare la sentenza del Tribunale di Torino, sezione I Civile, Giudice dott.ssa Chiara Comune, 16.1.2024, n. 296, anche in punto spese; e per l'effetto:

-a) in via istruttoria: ammettere le prove per testi dedotte in primo grado e non ammesse, sui capitoli di prova articolati – da ultimo – nella comparsa conclusionale in data 2.10.2023, e sopra riportati al motivo di appello II, da intendersi qui integralmente trascritti e riproposti;

-b) in via principale, nel merito, accertare e dichiarare l'insussistenza di qualsivoglia violazione da parte di Parte_2 della normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di contributi per l'applicazione della Misura 1 del PSR CP_2 2014-2020, nonché del presupposto di "non veridicità" su cui si basa il provvedimento regionale di decadenza della medesima Parte_2 dal contributo in oggetto; e per l'effetto – previa disapplicazione, e / o comunque dichiarazione di illegittimità e / o di nullità del provvedimento stesso, nonché occorrendo di ogni atto antecedente, presupposto, preparatorio, consequenziale e comunque connesso con quello di decadenza – accertare e dichiarare la sussistenza del diritto di Parte_2 a percepire integralmente il contributo di cui si tratta, nella misura data dalla somma dell'importo che la stessa Parte_2 ha già ottenuto a titolo di acconto (pari ad euro 557.197,22) e dell'importo che essa ha chiesto alla CP_2 a titolo di saldo (pari ad euro 795.418,32) e che la CP_2 non le ha erogato; con

conseguente condanna dell'Amministrazione a disporre al pagamento in favore di *Parte_2* della predetta somma di euro 795.418,32 a titolo di saldo del contributo di cui si discute, oltre interessi e rivalutazione monetaria;

-b) in via subordinata, nel merito, previa eventuale disapplicazione degli articoli 6.10.1, 8.2 e 15 del bando n. 1/2016 relativo alla Misura 1 – Operazione 1.2.1 – Azione 1 del PSR *CP_2* 2014-2020 (se essi siano interpretati o dispongano in senso conforme alle pretese avversarie):

- accertare e dichiarare la non applicabilità alla fattispecie delle norme del bando (art. 6.10.1, art. 8.2 e art. 15) su cui la *Controparte_2* fonda la decadenza totale di *Parte_2* dal contributo oggetto della suddetta Misura 1 – Operazione 1.2.1 – Azione 1 del PSR *CP_2* 2014-2020; con conseguente disapplicazione e / o comunque dichiarazione di illegittimità e / o di nullità del provvedimento 20.11.2020 con cui la stessa *CP_2* ha dichiarato la decadenza totale di Gest-Cooper dal suddetto contributo;

- accertare e dichiarare la sussistenza del diritto di *Parte_2* a trattenere l'importo che essa ha già ottenuto dalla *Controparte_2* a titolo di acconto sul pagamento del contributo di cui sopra (pari ad euro 557.197,22);

- con condanna della *Controparte_2* a rideterminare (anche eventualmente a norma degli articoli 10 e 12 del bando n. 1/2016 relativo alla Misura 1 – Operazione 1.2.1 – Azione 1 del PSR Piemonte 2014-2020) l'importo dovuto a *Parte_2* a titolo di saldo del contributo di cui si discute e a disporre il pagamento in favore di *Parte_2* dell'importo così rideterminato, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

- in ogni caso, con condanna dell'appellata *Controparte_2* al pagamento degli onorari e delle spese di entrambi i gradi di giudizio, oltre contributo unificato, spese generali, CPA e IVA come per legge.»

Per parte appellata

«Voglia codesta Ecc.ma Corte d'Appello, respinta ogni avversaria domanda, eccezione e difesa, -rigettare l'appello e, per l'effetto, confermare l'impugnata sentenza n. 296/2024 del Tribunale di Torino;

-in subordine, accertare che vi sono comunque i presupposti per dichiarare *Parte_2* decaduta totalmente dal contributo previsto dal Bando 1/2016 e quindi tenuta a restituire l'acconto di € 557.197,22, oltre interessi legali dall'avvenuto pagamento, e per l'effetto rigettare in ogni caso le domande avversarie siccome infondate in fatto e diritto, assolvendo la *Controparte_2* da ogni pretesa.

-in ulteriore subordine, nella denegata ipotesi in cui sia accertato che *Parte_2* non è decaduta o è decaduta soltanto parzialmente dal contributo previsto dal Bando 1/2016, rigettare comunque le domande avversarie, spettando agli uffici regionali l'istruttoria sulla rendicontazione della spesa effettuata e la conseguente determinazione del contributo complessivamente dovuto.

Con il favore delle spese ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.»

MATERIA DEL CONTENDERE E MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In data 1.12.2016 *Parte_2* presentava domanda di partecipazione al Bando n. 1/2016, attivato con D.D. n. 475 del 23.06.2016 della *Controparte_2*, in attuazione del PSR (Programma di sviluppo rurale) 2014-2020 finanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), per l'accesso a contributi europei per le attività informative e dimostrative in campo agricolo di cui alla Misura 1 – Sottomisura 1.2 – Operazione 1.2.1. – Azione 1 del PSR e avente per oggetto *"la concessione di contributi per l'attività di formazione, informazione e scambio di esperienze per migliorare il potenziale umano impegnato nei settori agricolo, alimentare e forestale, dei gestori del territorio e delle PMI che operano nelle zone rurali"*.

In base al bando il contributo veniva riconosciuto nella misura massima pari al 100% delle spese sostenute, rendicontate e ammesse per attività informative e dimostrative, avuto riguardo a un costo *standard* di riferimento di euro 150 per una giornata lavorativa di 8 ore, per un massimo di 220 giorni all'anno; inoltre, il contributo andava riconosciuto in parte a titolo di acconto, al raggiungimento di una spesa pari al 30%, e in parte a titolo di saldo, al raggiungimento dell'ulteriore 70% del contributo ammesso a finanziamento.

2. Ai fini dell'erogazione del sostegno il beneficiario avrebbe tenuto conto del numero di giorni e di ore di apertura degli sportelli per come indicato nei rendiconti giornalieri e mensili dell'attività di ciascun sportello, da compilare, aggiornare e mantenere a disposizione per i controlli, come previsto dalla disciplina di gara, la quale prevedeva, altresì, la fornitura da parte della *CP_2* di un apposito applicativo informatico su cui riportare i dati dell'attività informativa rilevanti ai fini dell'erogazione del contributo. Il bando prevedeva, in aggiunta, la responsabilità in capo ai beneficiari del contributo della veridicità e correttezza dei dati riportati nei registri al momento del rilascio di apposita dichiarazione sostitutiva di atto notorio, da allegare alle domande di acconto e di saldo; in caso di non veridicità delle dichiarazioni non presentate o di inosservanza degli obblighi sul contenuto e le modalità di rendicontazione dell'attività, i beneficiari sarebbero incorsi nella decadenza totale dal contributo, con obbligo di restituire le somme eventualmente già percepite.

Peraltro, come detto, il bando aveva altresì previsto la consegna da parte della *CP_2* dell'applicativo informatico su cui riportare i dati relativi all'attività informativa, che però veniva fornito solo a partire dall'1.08.2017, mentre per il periodo precedente (dall'inizio dell'attività in data 10.10.2016 fino al 31.07.2017) i beneficiari avevano provveduto alla rendicontazione su un registro cartaceo fornito dalla stessa *CP_2*.

3. Successivamente, con nota del 5.06.2017 la **CP_2** introduceva un nuovo parametro ai fini del riconoscimento del contributo, e cioè quello dei c.d. "utenti medi/effettivi giornalieri", fondato su una stima di un'utenza media giornaliera di 8 contatti informativi per ogni giornata lavorativa di 8 ore; in altri termini, in virtù di questa nuova regola, per poter ottenere il pagamento del contributo non era più sufficiente dichiarare i giorni di apertura dello sportello, ma occorreva anche dichiarare che per ogni giorno di attività fossero stati registrati almeno 8 utenti.

4. In esito all'istruttoria finalizzata a definire l'importo complessivo da ammettere a finanziamento in favore di **Parte_2** la **Controparte_2** - con determina dirigenziale del 25.8.2017- riconosceva al **Parte_1** i seguenti importi:

- euro 965.925,00 per l'attività dei 33 sportelli informativi previsti dal progetto,
- ed euro 683.741,54 per le restanti attività formative / divulgative,

per un contributo totale pari ad euro 1.649.666,54, come risultante dal "Verbale di istruttoria" allegato alla determina dirigenziale.

5. Il 9.3.2018 **Parte_2** presentava alla **Controparte_2** domanda di pagamento in acconto del contributo, a fronte della quale quest'ultima le corrispondeva l'importo di euro 557.197,22 a titolo di acconto sul contributo ammesso.

6. L'8.5.2019 **Parte_2** avendo terminato le attività oggetto del contributo, presentava alla **Controparte_2** la domanda di pagamento del saldo del contributo stesso (per un importo pari ad euro 795.418,322), allegando alla domanda la dichiarazione sostitutiva (basata sui dati riportati nei registri cartacei e telematici) relativa all'apertura degli sportelli e agli utenti giornalieri effettivi degli sportelli stessi.

7. A questo punto la **CP_2** conduceva un'istruttoria parziale, esaminando i registri cartacei e telematici e riscontrando in alcune schede dei registri di 5 sportelli le seguenti irregolarità:

- anomalie relative al fatto che vi sarebbero alcuni "blocchi" di utenti che risultano ri-presentarsi periodicamente agli sportelli "nella medesima sequenza" (registri di Castagnito, Castelnuovo Scrivia, Fossano e Torino);
- anomalie relative al fatto che sarebbero stati utilizzati registri cartacei con l'impostazione grafica relativa al PSR 2007-2013 (e non già al PSR 2014- 2020: registro di Peveragno);
- anomalie relative al fatto che uno dei registri riporterebbe dati contraddittori in merito all'individuazione dello sportello a cui si riferiscono (registro di Castagnito);
- anomalie relative al fatto che talune date indicate nel registro come date di attività dello sportello corrispondono a giorni in cui lo sportello non era attivo (registro di Castagnito).

Pertanto, in ragione di siffatte irregolarità, la **CP_2** concludeva per l'inattendibilità della rendicontazione e la non veridicità delle dichiarazioni presentate a corredo della domanda di saldo; procedeva conseguentemente a notificare a **Parte_2** in data 16.10.2019, la comunicazione di avvio del procedimento di decadenza dal contributo, cui seguiva la notifica in data 20.11.2020

della determina dirigenziale con cui, a conclusione del procedimento, veniva disposta la preannunciata decadenza totale dal contributo.

8. In ragione di quanto sopra esposto con atto di citazione del 15.1.2021, Gest- Cooper adiva il Tribunale civile di Torino al fine: - di vedere accertato il proprio diritto alla percezione integrale del suddetto contributo comunitario; - di vedere altresì accertata l'infondatezza della domanda regionale di restituzione dell'importo di euro 557.197,22, erogato a titolo di acconto; - con conseguente condanna dell'Amministrazione a disporre il pagamento in favore di *Parte_2* della somma di euro 795.418,32 a titolo di saldo del contributo in oggetto.

Costituitasi in giudizio, la *Controparte_2*, dal canto suo, chiedeva di *"rigettare tutte le domande attoree siccome infondate in fatto e diritto ed in ogni caso accertare e dichiarare che *Parte_2* è decaduta totalmente dal contributo previsto dal Bando 1/2016 ed è quindi tenuta a restituire l'acconto di € 557-197,22, oltre interessi legali dall'avvenuto pagamento, assolvendo la *Controparte_2* da ogni pretesa"*.

9. Con sentenza del 16.1.2024, n. 296, il Tribunale di Torino, sezione I civile, rigettava le domande attoree, statuendo che: a) la doglianza avente ad oggetto l'illegittimità della nota della *Controparte_2* del 5.6.2017, che stabiliva il parametro degli otto contatti giornalieri, doveva ritenersi tardiva, essendo ormai decorso il termine decadenziale di cui all'art. 29 c.p.a.; b) le spiegazioni fornite da *Parte_2* in risposta alle anomalie riscontrate non apparivano convincenti, essendo chiaro che, anche a prescindere dall'ordine, la presenza in numerosi giorni dello stesso gruppo di utenti, spesso per le stesse richieste, non era credibile; c) che le contestazioni contenute nella comunicazione di avvio del procedimento di decadenza non dovevano ritenersi abbandonate nel provvedimento finale, come invece argomentato dalla parte attrice, posto che il provvedimento di decadenza richiamava in modo generale la nota del *CP_4* e i riferimenti ai singoli sportelli venivano operati con chiaro intento esemplificativo; d) andava confermata, infine, la correttezza della sanzione di decadenza totale dal contributo, essendo la stessa prevista dai paragrafi 8.2 e 15 del Bando, nonché dall'art. 75 D.P.R. n. 445/2000 e dall'art. 35 c. 6 del Regolamento UE n. 640/2014.

10. Avverso tale sentenza ha interposto appello *Parte_2* con atto di citazione del 15 luglio 2024, chiedendone la totale riforma sulla scorta di cinque motivi, alcuni di essi articolati in ulteriori sub-motivi.

Si è costituita la *Controparte_2* con comparsa di costituzione e risposta del 20 dicembre 2024, eccependo l'infondatezza del gravame, di cui ha chiesto il rigetto, con conferma integrale della sentenza impugnata, e, in subordine, rigettarsi comunque le domande avversarie, spettando agli uffici regionali l'istruttoria sulla rendicontazione della spesa effettuata e la conseguente determinazione del contributo complessivamente dovuto.

Nonostante la corretta notificazione dell'atto di citazione in appello, *Controparte_3* [...], intervenuta nel giudizio di primo grado, non si è costituita e, pertanto, è stata dichiarata contumace con ordinanza del 22.1.25.

Depositati gli scritti difensivi conclusivi, la Corte ha trattenuto la causa in decisione.

11. Con il primo e il secondo motivo – che, in ragione della loro stretta connessione, si ritiene di trattare congiuntamente – l'appellante deduce l'erroneità, la carenza e la contraddittorietà di motivazione della sentenza appellata, il vizio di omissione di pronuncia, nonché l'erronea e carente valutazione delle risultanze probatorie, in ordine alla sussistenza della falsità nella compilazione dei registri di sportello e, più in generale, del presupposto di falsità su cui si basa il provvedimento regionale di decadenza del contribuente.

11. 1 Sotto un primo profilo, a detta dell'appellante, il decreto del G.I.P. di Torino – nel frattempo intervenuto – con il quale è stata accolta la richiesta di archiviazione del procedimento formulata dal P.M. nei confronti del legale rappresentante di *Parte_2* e di alcuni sportellisti per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p., costituirebbe un inconfutabile accertamento che le presunte anomalie nella compilazione dei registri di *Parte_2* sarebbero il frutto non già di dichiarazioni asseritamente inveritiere e artificiose, bensì dei vizi del procedimento amministrativo che aveva portato all'erogazione dei contributi. Ciò, da un lato, toglierebbe valore al presupposto di non veridicità della documentazione su cui il Giudice di primo grado ha fondato il rigetto delle domande formulate dall'appellante; dall'altro, confermerebbe la lacuna istruttoria in cui è incorso il medesimo Giudice.

11.2 Sotto altro profilo, l'appellante si duole di come gli argomenti forniti da *Parte_2* volti ad escludere la sussistenza di ogni falsità non siano stati adeguatamente considerati dal Giudice di prime cure, che li ha disattesi in maniera apodittica, senza spiegare le ragioni per cui li ha ritenuti non convincenti.

Più specificamente:

- con riferimento ai blocchi di utenti che periodicamente si presentano allo sportello nella medesima sequenza, l'appellante illustra come tale anomalia trovi origine nella necessità, dettata da una maggiore praticità, di accorpare nello stesso giorno le consulenze concernenti la stessa materia ovvero quelle per le quali è stato necessario effettuare un approfondimento. Inoltre, l'esatta sequenza degli utenti rinverrebbe la propria spiegazione nell'utilizzo della tecnica del "copia e incolla" che in tali casi, per comodità, gli sportellisti utilizzavano prima che la *CP_2* fornisse l'applicativo informatico per la compilazione *online* dei registri;
- con riferimento, invece, all'utilizzo di registri con informazioni afferenti a una diversa programmazione (si veda, in particolare, quello di Peveragno) l'appellante sostiene come tale anomalia sia avvenuta per via di un'iniziativa degli sportellisti che – in buona fede – hanno ritenuto di poter continuare a compilare i registri secondo il "vecchio" modello;

- con riferimento poi all'utilizzo di registri con informazioni relative a ubicazione/referente sportellista contraddittorie (si veda, in particolare, il registro di Castagnito, che riporta alcuni dati identificativi dello sportello di Alba) l'appellante illustra come la spiegazione di tale imprecisione vada rinvenuta nel fatto che *Parte_2* in un primo tempo aveva effettivamente fornito agli sportellisti di Castagnito il modello di registro corretto, ma, a seguito di problemi da parte degli sportellisti nella visualizzazione di questo modello, la medesima avesse poi inviato loro il modello dello sportello di Alba: tuttavia, per mero errore materiale degli sportellisti, alcuni dati del registro di Alba non sono stati adattati al registro di Castagnito;
- con riferimento, infine, all'utilizzo di registri con indicazioni di date in cui lo sportello non risultava attivo, l'appellante ribadisce come l'indicazione delle suddette date sia frutto di un mero errore materiale degli sportellisti di Castagnito.

Inoltre, a chiusura del discorso, l'appellante sottolinea come tutte le predette anomalie abbiano, altresì, un'ulteriore spiegazione, e cioè la confusione procedimentale che il susseguirsi dei suddetti provvedimenti regionali (mutamento del supporto materiale dei registri, introduzione del criterio degli otto contatti medi giornalieri, specificazione dei contatti validi, intesi quali contatti aventi ad oggetto le attività informative previste dal bando e non le attività gestionali ascrivibili a CAA, CAF, Patronati, Uffici UMA) ha determinato negli operatori, costringendoli a rimaneggiare più volte i registri già compilati.

11.3 Sul punto, replica parte appellata che: *i)* le argomentazioni dell'appellante non hanno fornito idonee ragioni a spiegare le falsità riscontrate nei registri, soprattutto con riferimento all'esatta ripetizione in più giorni di blocchi di utenti nello stesso ordine, essendo inverosimile, da un lato, che tale fenomeno si sia registrato con sistematicità nei primi cinque mesi dell'anno 2017 (marzo-luglio) e poi non si sia più verificato nei 14 mesi successivi (agosto 2017-settembre 2018), dall'altro, che la necessità di approfondimenti su un determinato argomento abbia riguardato non già (come sarebbe logico) un insieme sempre diverso di utenti nei differenti giorni, ma sempre lo stesso gruppo di persone nello stesso ordine per più volte e anche a distanza di tempo, dall'altro ancora, che lo sportellista a fine giornata ritenesse più comodo sfogliare a ritroso il registro cartaceo alla ricerca dello stesso blocco di contatti da copiare, piuttosto che annotare nuovamente gli stessi nel loro effettivo ordine di presentazione; *ii)* le spiegazioni addotte dall'appellante alla predetta ripetizione di blocchi di utenti non possono essere suffragate dalla documentazione integrativa trasmessa alla Regione in data 15/6/2020, la quale, lungi dal confermarle, dimostra piuttosto la non veridicità dei contatti registrati: si tratta, infatti, di una serie di *e-mail* intercorse tra alcuni utenti e il personale dello sportello, che, però, non trovano riscontro, per tipologia di contatto e per informazioni richieste, nei dati riportati; *iii)* la modificazione in corso d'opera delle regole di compilazione dei registri non può aver inciso in alcun modo sulla loro (presunta) originaria veridicità, alterandola, giacché, da un lato, la versione cartacea dei registri, al pari della successiva versione informatica, si componeva di una serie di campi nei quali inserire i dati,

dall'altro, la specificazione del criterio degli otto contatti medi giornalieri era da ritenersi del tutto indifferente, in quanto era lo stesso bando ad imporre agli sportellisti la registrazione degli utenti effettivi (più o meno di otto); *iv*) né vale sostenere, infine, che non vi sarebbe stato alcun motivo per alterare i registri cartacei, posto che, al contrario, la precisazione "in corso d'opera" della regola degli 8 contatti medi giornalieri ben potrebbe aver indotto il personale degli sportelli in contestazione a rimaneggiare i registri cartacei (quelli cioè utilizzati nel primo periodo di attività), annotando un maggior numero di contatti rispetto a quelli realmente avvenuti, per cercare a tutti i costi di raggiungere il numero necessario per ottenere la totalità del contributo.

12. Ad avviso della Corte, entrambi i motivi sono inconferenti per le seguenti ragioni.

12.1 Occorre precisare, innanzitutto, come le doglianze dell'appellante si siano incentrate non tanto sulla dimostrazione dell'insussistenza stessa della falsità dei registri, bensì nella non attribuibilità di siffatte anomalie a colpa o a dolo degli sportellisti. In altri termini, l'appellante contesta non l'insussistenza di qualsivoglia falsità o anomalia, ma il fatto che il Giudice di primo grado non abbia tenuto debitamente in conto le ragioni giustificative (e le relative prove) da essa addotte circa l'esistenza delle predette anomalie.

Siffatta prospettazione, tuttavia, è irrilevante.

12.2 Occorre premettere, infatti, che la norma che disciplina la fattispecie all'attenzione di questa Corte è costituita dall'art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE, quale norma speciale (così App. Torino, 922/2024, § 5) e sovraordinata rispetto all'art. 75, D.P.R. 445/2000, in ragione della sua specificità settoriale, nonché della sua genesi euro-unitaria.

Sul punto occorre altresì rammentare che l'integrale decadenza dal contributo, ivi prevista, in caso di presentazione di prove false, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, rappresenta non una "sanzione amministrativa", bensì una "misura amministrativa" restitutoria, volta ad ottenere, per il passato, la retroversione di quanto indebitamente ottenuto dal beneficiario in assenza dei necessari presupposti (in particolare, della veridicità della documentazione presentata) e, per il futuro, l'esclusione delle eventuali somme ancora da corrispondere al richiedente (cfr. Considerando 31, Reg. 2014/640/UE; CGUE, 29 febbraio 2024, *Eesti Vabariik*, C-437/22, par. 58; conf. Conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa C-437/22).

12.3 Conseguentemente, in ragione dell'illustrata natura del rimedio in esame, ai fini della sua operatività, non occorre la dimostrazione della sussistenza del dolo o della colpa in capo al beneficiario che abbia presentato dichiarazioni non veritiere per l'ottenimento del contributo. In altri termini, in virtù della predetta norma, la totale decadenza dal beneficio erogato a seguito dell'accertamento di falsità commesse dal richiedente avviene automaticamente, in quanto rileva solo la condizione oggettiva di non veridicità delle asserzioni, e non anche la posizione soggettiva del dichiarante: le eventuali giustificazioni presentate, invero, qualora non evidenzino circostanze oggettive che dimostrino la veridicità delle dichiarazioni, non interessano e non impediscono la revoca del beneficio. Nell'ambito della politica agricola comune, infatti, l'accertamento che le

condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dal diritto dell'Unione sono state create artificialmente rende in ogni caso indebito il vantaggio conseguito e giustifica, di conseguenza, l'obbligo di restituzione (v., in tal senso, CGUE, 13 dicembre 2012, *CP_5* C-670/11, parr. 66-67; CGUE, 4 giugno 2009, *Controparte_6* di Trieste, C-158/08, parr. 27-28), tanto che l'esercizio da parte dello Stato membro di un potere discrezionale circa l'opportunità di imporre o meno la restituzione degli aiuti indebitamente o illegalmente concessi sarebbe incompatibile con gli obblighi che la normativa dell'Unione in tali settori impone alle amministrazioni nazionali (v., in tal senso, CGUE, 13 dicembre 2012, *FranceAgriMer*, C-670/11, parr. 66-67).

12.4 Ebbene, tale ricostruzione risulta confermata, innanzitutto, dalla lettura congiunta degli artt. 4 e 5 del Regolamento CE n. 2988/1995: il primo, infatti, al par. 4 dispone espressamente che "4. *Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni*", mentre il secondo al par. 1 prevede che "1. *Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative*", così correlando la sola applicazione di sanzioni amministrative all'ulteriore verifica della sussistenza dell'elemento soggettivo in capo al dichiarante/beneficiario.

12.4.1 E, infatti, il Regolamento CE n. 2988/95 contiene disposizioni di carattere generale che stabiliscono regole finalizzate a tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione: esso disciplina qualsiasi situazione che comporti un'irregolarità, vale a dire la violazione di una disposizione comunitaria derivante da un'azione o da un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere l'effetto di arrecare pregiudizio al bilancio dell'Unione. Pertanto, l'obiettivo del Regolamento CE n. 2988/95 è quello di tutelare gli interessi finanziari europei nei vari settori, stabilendo un quadro giuridico comune per tutte le politiche comunitarie, di modo che l'istituzione di norme specifiche o settoriali nei vari campi di attività dell'Unione rispetti siffatti principi e queste ultime siano interpretate conformemente al quadro generale delineato dal primo (cfr. CGUE, 16 novembre 2023, *IB*, C-196/22, par. 44; CGUE, 11 marzo 2008, *Per_I* C-420/06).

12.4.2 Dunque, da un'interpretazione testuale, sistematica e teleologica delle disposizioni contenute nel Regolamento CE n. 2988/95 emerge una strutturale differenza tra sanzioni e altre misure amministrative, quali il recupero delle somme indebitamente corrisposte: si è visto, infatti, come l'art. 4 del Regolamento *de quo* affermi che ogni irregolarità «*comporta*», in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, mentre l'art. 5 del medesimo regolamento, relativo alle sanzioni, affermi che le irregolarità intenzionali o causate da negligenza «*possono comportare*» l'applicazione di sanzioni amministrative. È dunque evidente il duplice binario delineato dal legislatore comunitario: il recupero delle somme, salvo espresse deroghe, implica l'automatica revoca del vantaggio indebitamente ottenuto senza alcun bisogno di ulteriori attuazioni o specificazioni; l'irrogazione di sanzioni, invece, è eventuale («*possono comportare*»), perché dipende dall'accertamento dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) che necessita di parametri attuativi per la sua valutazione, come pure necessita di parametri attuativi la scelta tra

le diverse misure previste dallo stesso art. 5. Niente di tutto ciò accade, invece, con riferimento alla revoca (e alla connessa richiesta di rimborso del finanziamento), che non necessita di alcuna specificazione o attuazione, né lascia spazio a discrezionalità, in quanto mera misura amministrativa: all'accertamento dell'irregolarità consegue l'obbligo di recupero delle somme dai soggetti che sono stati parte attiva dell'irregolarità e delineati in modo chiaro e univoco dall'articolo 7 del Regolamento in esame (si vedano in tal senso le Conclusioni dell'Avvocato Generale nella causa C-437/22, parr. 51-52).

12.5 Tale ricostruzione, peraltro, ha trovato conferma anche nella giurisprudenza amministrativa interna, ove si è affermato che «[...] *il provvedimento con il quale l'Amministrazione competente pronuncia la decadenza dagli aiuti comunitari non ha natura sanzionatoria, come del resto ha espressamente riconosciuto l'art. 4, par. 4 del Reg. Ue 2988/1995 [...] Invero, sia la cessazione della corresponsione degli aiuti comunitari sia la restituzione di quelli già erogati, risultano essere effetti connaturati a tali specie di provvedimenti di decadenza, aventi, questi ultimi, una loro ben distinta tipicità, quali atti amministrativi di ritiro, rispetto agli atti qualificabili come "sanzioni"*» (T.A.R. Parma, 29 gennaio 2001, n. 33; conf. T.A.R. Parma, 25 maggio 2000, n. 284).

12.6 Alla luce di tali considerazioni può, dunque, comprendersi perché i primi due motivi di appello siano inconferenti. L'appellante, infatti, onde evitare l'automatica applicazione della misura amministrativa della revoca del contributo, avrebbe dovuto dimostrare, a monte, l'insussistenza stessa del presupposto di falsità dei registri, e non, invece, la (presunta) assenza di colpa o dolo del dichiarante nell'errata compilazione dei registri. Entrambi i motivi, infatti, fondatamente o meno, sono volti unicamente ad addurre giustificazioni all'operato di *Parte_2* sul piano della non imputabilità delle falsità sotto il profilo dell'elemento soggettivo; ciò che, tuttavia, per le ragioni illustrate, non è comunque sufficiente ad inibire l'applicabilità della misura amministrativa di cui all'art. 35, c.6 del Reg. 2014/640/UE.

12.7 Né vale sostenere, a tal fine, che la richiesta di archiviazione del procedimento penale formulata dal P.M. costituirebbe un inconfutabile accertamento della veridicità dei registri di Gest-Cooper. A ben vedere, il P.M. nella sua istanza di archiviazione si è semplicemente limitato ad affermare che non si può escludere che le anomalie presenti nei registri potessero essere il frutto di meri errori materiali o di errori cagionati dai sopravvenuti mutamenti delle regole di compilazione dei registri di sportello, e cioè che non può escludersi, secondo lo *standard* probatorio penalistico del "al di là di ogni ragionevole dubbio", che gli operatori di *Parte_2* abbiano commesso in buona fede, cioè in assenza di dolo o colpa, errori e sviste nella compilazione dei registri. Ciò che, tuttavia, è del tutto irrilevante ai fini della (supposta) illegittimità della revoca del contributo, in quanto, come visto, la misura amministrativa di cui all'art. 35, c.6 del Reg. 2014/640/UE opera in presenza della sola oggettiva falsità delle dichiarazioni rese.

13. Le considerazioni che precedono rendono opportuno, a questo punto, l'esame del quinto e ultimo motivo di appello, formulato in via subordinata, con cui *Parte_2* si duole dell'erroneità della condanna alla decadenza totale dal contributo pronunciata dal primo Giudice; e ciò sulla scorta delle seguenti osservazioni: a) le norme del bando richiamate dal primo giudice che comminerebbero la decadenza totale dal contributo non sarebbero applicabili al caso concreto, posto che l'art. 8.2 del bando si riferisce alle sole dichiarazioni sostitutive presentate a supporto delle domande di ammissione al sostegno e non a quelle di pagamento e, dal canto suo, l'art. 15 del bando nel fare riferimento alla "*domanda ammessa a finanziamento*" confermerebbe tale ricostruzione; b) l'applicazione della decadenza totale dal contributo costituirebbe una sanzione irragionevole, abnorme e sproporzionata a fronte delle falsità commesse, che avrebbero riguardato solo una piccola parte delle annotazioni contenute nei registri: ciò che contrasterebbe con il principio di proporzionalità ricavabile dal combinato disposto degli artt. 10 e 12 del bando, nonché dal Considerando 31 del Regolamento Ue 640/2014, dall'art. 20 del Decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 25.1.2017, dal punto 3.3. dell'allegato alla Deliberazione della Giunta Regionale del 2.5.2017, dalla determina dirigenziale del 13.4.2018, n. 444 e, più in generale, dall'art. 75, c. 1 del D.P.R. 445/2000, che andrebbe interpretato – come confermato da *Parte_4*, 15.9.2020, n. 5452 e da Cass. civ., sez. trib., 3.3.2020, n. 5812 – nel senso che i benefici revocati sarebbero solo quelli immediatamente perseguiti con la dichiarazione non veritiera e non già quelli indirettamente ricollegabili al mendacio, posto che il carattere affittivo della disposizione ne imporrebbe un'interpretazione restrittiva che deve soffermarsi sul nesso causale tra dichiarazione non veritiera e *utilitas* conseguita.

13.1 Con il medesimo motivo, l'appellante si duole, inoltre, dell'errata applicazione del comma 1-*bis* del medesimo art.75 del D.P.R. 445/2000: tale norma, infatti, non sarebbe applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, essendo il predetto comma 1-*bis* stato aggiunto dal d.l. 34/2020, mentre la dichiarazione di *Parte_2* contestata dalla *CP_2* risalirebbe al 18.3.2019; e comunque – sempre a detta dell'appellante – siffatto comma dell'art. 75 D.P.R. 445/2000 contrasterebbe con il principio costituzionale di ragionevolezza, oltre che con i principi comunitari di proporzionalità e adeguatezza.

14. Replica, sul punto, parte appellata che: i) l'art.15 del Bando non si riferisce alle sole dichiarazioni contenute nella domanda di sostegno, ma a tutte le dichiarazioni presentate dall'interessato nel corso del procedimento e quindi anche a quelle contenute nella domanda di pagamento; ii) dalle norme citate non sarebbe ricavabile alcun principio di proporzionalità sanzionatoria, come evincibile dall'art. 35, par. 6 del Regolamento Ue 640/2014 e come confermato da un contrario orientamento della giurisprudenza amministrativa e di legittimità (cfr., ad es., Cass. Civ., Sez. Lav., ordinanza 13.7.2022, n. 22091).

15. Il motivo è inconferente.

Si è già detto che, come già ritenuto da questa Corte (App. Torino, 922/2024, § 5), l'art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE costituisce norma speciale e sovraordinata rispetto all'art. 75, D.P.R. 445/2000, cosicché, ai fini dell'individuazione della corretta disciplina della revoca del contributo per falsità, occorrerà guardare alla prima e non alla seconda.

15.1 Applicando tali coordinate, può dunque osservarsi come, se con riferimento all'art. 75, D.P.R. 445/2000 effettivamente sussistono evidenti contrasti interpretativi, al contrario, nessuna incertezza è ravvisabile circa l'effettiva portata dell'art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE, il quale limpidamente dispone che: *«Qualora si accerti che il beneficiario ha presentato prove false per ricevere il sostegno oppure ha omissso per negligenza di fornire le necessarie informazioni, detto sostegno è rifiutato o revocato integralmente. Il beneficiario è altresì escluso dalla stessa misura o tipologia di operazione per l'anno civile dell'accertamento e per l'anno civile successivo.»* Si tratta, dunque, di una norma chiara, avulsa da ogni difficoltà interpretativa e che, soprattutto, nel disporre in ogni caso la decadenza totale dal contributo, non distingue tra (supposte) falsità lievi e gravi, come evincibile, tra l'altro, anche dal Considerando 31 dello stesso Regolamento 2014/640/UE: *«Per le misure di sostegno nell'ambito dello sviluppo rurale è opportuno stabilire il rifiuto e la revoca del sostegno nonché le sanzioni amministrative tenendo conto dei principi di dissuasività e di proporzionalità. Il rifiuto e la revoca del sostegno dovrebbero essere modulati secondo la gravità, la portata, la durata e la ripetizione dell'inadempienza riscontrata [...]»*; tuttavia, *«in caso di inadempienza grave o qualora il beneficiario abbia presentato prove false per ricevere il sostegno, è opportuno non concedere il sostegno e applicare una sanzione amministrativa [...]»*.

Inoltre, la legittimità di misure amministrative che prevedono la revoca totale del contributo è stata avallata anche dalla Corte di Giustizia (CGUE, 16 novembre 2023, *IB*, C-196/22, parr. 52 ss.), in ragione della loro idoneità, a fronte di dichiarazioni mendaci, a tutelare, in virtù del loro effetto dissuasivo, gli interessi finanziari dell'Unione.

15.2 Con riferimento, invece, alla questione relativa all'inapplicabilità alla fattispecie in esame degli artt. 8.2 e 15 del bando, l'argomentazione dell'appellante risulta parzialmente fondata, anche se non idonea ad impedire la revoca integrale del contributo e, di conseguenza, la riforma della sentenza impugnata.

In effetti, il par. 8.2. del bando si riferisce unicamente alla domanda di ammissione al contributo (e non anche a quelle di pagamento), in quanto inserito nell'art. 8 del bando, dedicato alla presentazione delle domande di ammissione al sostegno.

Al contrario, deve ritenersi che l'art. 15 del bando (che prevede la decadenza totale dal contributo a seguito di dichiarazioni non veritiere), con l'espressione *"domanda ammessa a finanziamento"*, faccia riferimento alle domande di pagamento del contributo, e non a quelle di ammissione al sostegno, secondo quanto desumibile: a) dalla collocazione sistematica della norma (art. 10: *"domande di pagamento"*; art. 11 *"controlli e vigilanza"*; art. 12 *"riduzioni e sanzioni"*; art. 14

"varianti"; art. 15 "decadenza dal contributo"; art. 17 "ricorsi"), indubbiamente riferibile alla fase attuativa del rapporto; b) dalla stessa rubrica della disposizione "decadenza dal contributo"; c) dall'ulteriore casistica di decadenza totale dal contributo prevista dal medesimo art. 15 ("perdita dei requisiti di ammissione"; "mancata conclusione degli interventi entro il termine fissato"; "mancato rispetto degli impegni essenziali"), anch'essa contemplante fattispecie ascrivibili al momento esecutivo del rapporto.

Né può ritenersi che il giudice ordinario sia tenuto a disapplicare tale disposizione del bando, in quanto essenzialmente riproduttiva del citato art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE.

16. Con il terzo motivo l'appellante si duole del fatto che il Giudice di primo grado abbia erroneamente disatteso la propria tesi in merito all'avvenuto abbandono da parte della CP_2 di alcune contestazioni con il provvedimento finale di decadenza. Più in particolare, secondo la prospettazione di Parte_2 il fatto che nel provvedimento di decadenza la CP_2 non abbia ribadito tutte le contestazioni che erano state formulate nella comunicazione di avvio del procedimento – ma abbia appuntato le proprie contestazioni definitive sui soli sportelli di Castagnito e Castelnuovo Scrivia, senza dire nulla in merito agli altri tre e sulla sola macro-categoria "A", relativa ai c.d. "blocchi di utenti" – induce a ritenere che essa abbia inteso abbandonare le altre contestazioni, ritenendole "superate" dalle spiegazioni fornite dall'appellante a norma dell'art. 10 della legge 241/1990.

Con il medesimo motivo Parte_2 censura poi l'affermazione del Tribunale, secondo cui le violazioni contestate nella motivazione del provvedimento definitivo di decadenza sarebbero tali, per il numero e le modalità riscontrate, da inficiare la credibilità dei registri nella loro generalità: tale affermazione sarebbe erronea, poiché, oltre che fondarsi su un'inammissibile c.d. *praesumptio de praesumptio*, la falsità dei dati riportati nei registri verrebbe affermata in forza di un (illegittimo) esame parziale effettuato dalla CP_2.

17. Sul punto, obietta parte appellata come l'effettuazione di un'istruttoria parziale da parte della CP_2 rinvenga la propria ragione nel principio di economicità dell'azione amministrativa, posto che gli accertatori, una volta imbattutisi nei registri contenenti false dichiarazioni, non hanno proseguito l'istruttoria su tutte le ulteriori voci di spesa rendicontate, in considerazione delle gravi e ripetute anomalie riscontrate, che da sole erano sufficienti a determinare l'immediata e automatica decadenza totale dal contributo ai sensi dell'art. 15 del bando e dell'art. 35, c. 6 del Reg. Ue 640/2014.

18. Ad avviso di questa Corte, le censure di parte appellata debbono ritenersi assorbite.

Invero, anche qualora si accertasse, in ipotesi, che la CP_2 nel provvedimento di revoca avesse effettivamente abbandonato le contestazioni relative agli sportelli di Peveragno, Torino e Fossano e che dalle falsità riscontrate avesse poi illegittimamente desunto la falsità degli interi registri, nulla cambierebbe ai fini dell'applicabilità dell'art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE e della conseguente declaratoria di decadenza totale dal contributo.

Come si è visto, infatti, ai fini dell'operatività di siffatta norma è sufficiente che sia accertata l'esistenza di una qualsivoglia falsità – grave o lieve, totale o parziale – della documentazione presentata, così come confermato dal Considerando 31 dello stesso regolamento e dalla giurisprudenza unionale precedentemente richiamata.

Pertanto, l'(ipotetico) abbandono da parte della **CP_2** di alcune contestazioni ovvero l'(ipotetica) illegittimità della presunzione di falsità sarebbe del tutto irrilevante ai fini dell'operatività della totale decadenza del contributo prevista dal citato art. 35, par. 6 del Reg. 2014/640/UE. Come già affermato da questa Corte (App. Torino, n. 922/2024, § 6), infatti, *«Se lo scopo dell'accertamento è saggiare l'attendibilità del privato, prima o dopo avergli concesso il beneficio, allora il predetto accertamento non deve necessariamente investire l'intera documentazione o comunque, in generale, l'integrale contenuto di una dichiarazione, ma può attestarsi ad una soglia sufficiente a ritenere che il rapporto di fiducia con il (e nei confronti del) privato sia definitivamente venuto meno, e quindi che sia legittimo e doveroso porre in essere quanto necessario per restituire alla Pubblica Amministrazione quanto da essa conferito al privato che abbia reso la dichiarazione mendace, in primis perché si sia formato il ragionevole convincimento che esso abbia cessato o non sia mai stato in grado di essere utile allo scopo per cui era stato riconosciuto.»* (conf. App. Torino, 12 settembre 2025, n. 741).

19. Con il quarto motivo, l'appellante deduce, infine, l'erroneità, la carenza e la contraddittorietà di motivazione della sentenza appellata, l'omissione di pronuncia, nonché l'erronea e carente valutazione delle risultanze probatorie e il travisamento dei fatti, per avere il primo giudice sancito la tardività ex art. 29 c.p.a. dell'impugnazione proposta dall'odierna appellante della Nota regionale del 5.6.2017. Più in particolare, l'appellante ribadisce, contrariamente a quanto statuito dal primo giudice, di non aver mai impugnato dinanzi al Tribunale tale provvedimento; essa lo avrebbe semplicemente menzionato al fine di evidenziare come la mutevolezza repentina delle regole di compilazione (e di rendicontazione) avesse fatto sì che gli operatori incontrassero difficoltà ad ottemperare tempestivamente di volta in volta alle prescrizioni regionali inerenti alla compilazione dei registri.

20. Il motivo è inconferente. È certamente vero che l'appellante non ha mai impugnato la predetta nota, ma tale doglianza è del tutto irrilevante ai fini della riforma della decisione impugnata, posto che la piena validità ed efficacia di siffatto provvedimento regionale non è mai stata posta in discussione né dal Giudice (che ne ha affermato la definitività), né dall'appellante, che non ne ha mai contestato la piena legittimità.

21. L'appello deve pertanto essere respinto, con integrale conferma della sentenza impugnata.

22. Le spese del grado seguono la soccombenza e vengono liquidate a favore della **CP_2** [...] come verrà indicato in dispositivo (D.M. 55/2014 e smi), scaglione da euro 1.000.000 a euro 1.500.000, valore medio, e con esclusione della fase istruttoria, non svolta. Nulla relativamente a parte appellata non costituita.

Oltre alle spese, deve essere corrisposto a parte appellata il rimborso forfettario (nella misura del 15%), ma non gli oneri riflessi, atteso che la **CP_2** è difesa da un Avvocato interno.

Si richiama, sul punto, la sentenza App. Torino, Sez. Lav., n. 422/2018: «l'art. 1, comma 208, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) dispone che "Le somme finalizzate alla corresponsione dei compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro". Secondo la recente interpretazione della Suprema Corte (Cass. 16579/2017, in espressa adesione ai principi enunciati dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 33/2009), la norma risulta inserita nell'ambito di un complesso di disposizioni volte al contenimento della spesa per il pubblico impiego ed è diretta ad incidere sull'assetto del riparto interno degli oneri contributivi inerenti la prestazione del personale dell'avvocatura delle pubbliche amministrazioni. In particolare, con la disposizione in esame il legislatore ha inteso introdurre una deroga al principio del concorso paritario previsto dall'art. 2115 c.c., stabilendo che la componente accessoria della retribuzione, costituita dalle somme erogate al pubblico dipendente per compensi professionali (cd. propine), sia da ritenersi al lordo, ossia comprensiva anche della quota degli oneri contributivi gravante sull'Amministrazione datore di lavoro. L'art. 1, comma 208, l. 207/2005 non assume, pertanto, alcun rilievo diretto ai fini della liquidazione giudiziale delle spese di lite, come del resto indirettamente confermato dal fatto che l'incidenza di tali oneri non è direttamente correlata all'ammontare dei compensi professionali liquidati dal giudice a favore dell'amministrazione, quanto alle somme "finalizzate" alla corresponsione di tali compensi, ossia alle quote corrisposte dall'Amministrazione al dipendente a titolo di compensi professionali, nell'importo determinato secondo i criteri definiti dal CCNL e dalla disciplina regolamentare».

23. La Corte dà atto della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 13, comma 1 quater, DPR n. 115/2002 a carico di parte appellante.

P.Q.M.

La Corte,

definitivamente pronunciando sull'appello proposto da **[...]**

Parte_1

[...], contro *Controparte_2* avverso la sentenza n. 296/2024 del Tribunale di Torino;

- a) Rigetta l'appello e conferma la decisione di primo grado;
- b) Condanna l'appellante a rimborsare a parte appellata costituita le spese del presente grado, liquidate in complessivi euro 24.064,00, di cui euro 7.418,00 per fase di studio, euro 4.313,00 per fase introduttiva ed euro 12.333,00 per fase decisionale, oltre spese generali;

- c) Dà atto che sussistono i presupposti di cui all'art. 13, comma 1 *quater*, DPR n. 115/2002 a carico di parte appellante.

Così deciso in Torino, il 31.10.2025

La Presidente est.
Dott.ssa Gabriella Ratti

Minuta della sentenza redatta dal Dott. Federico Basso, Magistrato ordinario in tirocinio