

Indebita percezione a carico del FEOGA di finanziamenti comunitari per la trasformazione di agrumi

Cass. Sez. II Civ. 11 maggio 2022, n. 14861 ord. - F.F., Eurofrutta soc. coop. a resp. (avv.ti Corso e Scardina) c. Assessorato regionale dell'agricoltura dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea della Regione Sicilia (Avv. gen. Stato). (Conferma App. Palermo 30 novembre 2017)

Agricoltura e foreste - Attività di raccolta, conservazione e trasformazione di prodotti agricoli - Indebita percezione a carico del FEOGA di finanziamenti comunitari per la trasformazione di agrumi,

(Omissis)

FATTO E DIRITTO

1. Con verbale notificato in data 13.12.2005 la Guardia di Finanza contestava alla "Eurofrutta" soc. coop. a resp. lim. esercente attività di raccolta, conservazione e trasformazione di prodotti agricoli - l'indebita percezione a carico del "F.E.O.G.A." di finanziamenti comunitari per la trasformazione di agrumi per l'importo di Euro 291.932,68 nella campagna agrumicola per gli anni (OMISSIS) e per l'importo di Euro 267.979,73 nella campagna agrumicola per gli anni (OMISSIS).

2. Con ordinanza n. 14 del 18.11.2010 l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari della Regione Siciliana ingiungeva alla "Eurofrutta" soc. coop. a resp. lim. ed al suo presidente, F.F., il pagamento in via solidale della somma di Euro 559.920,22 a titolo di sanzione pecuniaria per l'illecito amministrativo di cui alla L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3.

3. Con ricorso del 16.12.2010 al Tribunale di Palermo F.F. e la "Eurofrutta" proponevano opposizione.

Deducevano che la presunta violazione era stata contestata tardivamente, che la pretesa sanzionatoria era prescritta, che la contestazione era priva di motivazione e, in ogni caso, era infondata.

Chiedevano annullarsi l'ordinanza-ingiunzione.

4. Si costituiva l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari della Regione Siciliana.

Instava per il rigetto dell'opposizione.

5. Con sentenza n. 4631/2013 il tribunale rigettava l'opposizione.

6. Proponevano appello F.F. e la "Eurofrutta".

Resisteva l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari della Regione Siciliana.

7. Con sentenza n. 2277 del 14/30.11.2017 la Corte di Palermo accoglieva parzialmente l'appello e, per l'effetto, in parziale riforma della gravata sentenza, annullava l'ordinanza-ingiunzione limitatamente all'irrogazione della sanzione di Euro 291.932,68 con riferimento alla campagna agrumicola per gli anni (OMISSIS); condannava gli appellanti a rimborsare a controparte i 2/3 delle spese del doppio grado con compensazione del residuo 1/3.

Evidenziava la corte, con riferimento al motivo d'appello con cui si era addotto che la contestazione era stata formulata tardivamente, che a far data dal 4.10.2005, in cui l'autorità giudiziaria penale aveva rilasciato il suo nulla-osta, al 13.12.2005, di notifica del verbale di contestazione, il termine di 180 giorni non era decorso.

Evidenziava altresì, la corte, con riferimento al motivo di appello con cui si era addotto che erroneamente il tribunale aveva reputato provata l'attività oggetto di contestazione, che il processo verbale del 13.12.2005 forniva ampia prova della comunicazione dei dati e delle notizie false sulla cui scorta la cooperativa aveva percepito gli indebiti finanziamenti.

Evidenziava ancora - la corte - che era destituito di fondamento il motivo d'appello con cui si era addotto che il procedimento per l'applicazione di sanzioni amministrative, segnatamente in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo, era sottoposto alle regole di cui alla L. n. 241 del 1990.

Evidenziava infine che era parzialmente fondato il motivo di appello con cui si era censurata la reiezione dell'eccezione di prescrizione.

Evidenziava segnatamente che il termine prescrizione aveva iniziato il suo decorso dal di - di perfezionamento dell'illecito - dell'indebita percezione dei finanziamenti; che alla data, 13.12.2005, di notifica del verbale di contestazione - notifica avente efficacia interruttiva della prescrizione, in quanto idonea a costituire in mora l'autore dell'illecito - il termine quinquennale di prescrizione era senz'altro decorso con riferimento all'illecita percezione dei finanziamenti relativi alla campagna agrumicola per gli anni (OMISSIS), campagna, quest'ultima, conclusasi il (OMISSIS) ed immediatamente dopo la cui conclusione i finanziamenti erano stati percepiti.

8. Avverso tale sentenza hanno proposto ricorso F.F. e la "Eurofrutta" soc. coop. a resp. lim.; ne hanno chiesto sulla scorta di quattro motivi la cassazione con ogni conseguente statuizione.

L'Assessorato Regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea della Regione Sicilia (già Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari della Regione Siciliana) ha depositato controricorso; ha



chiesto dichiararsi inammissibile o rigettarsi l'avverso con il favore delle spese.

9. Con il primo motivo i ricorrenti denunciano ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la violazione della L. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 4, lett. a).

Deducono che ha errato la corte d'appello a ritenere che la contestazione è stata formulata tempestivamente, a far data dal 4.10.2005, di in cui l'autorità giudiziaria penale aveva rilasciato il suo nulla-osta.

Deducono che successivamente all'inoltro, in data 12.4.2004, del rapporto conclusivo dell'indagine alla Procura della Repubblica di Palermo né la Guardia di Finanza né l'Amministrazione regionale hanno svolto altri accertamenti.

10. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione degli artt. 2943 e 1219 c.c.

Deducono che ha errato la corte di merito a disconoscere l'intervenuta prescrizione dell'illecito contestato con riferimento ai finanziamenti relativi alla campagna agrumicola per gli anni (OMISSIS).

Deducono segnatamente che la notifica, in data 13.12.2005, del verbale di accertamento della violazione non ha esplicito efficacia interruttiva del corso della prescrizione, siccome a tale atto non ha fatto luogo l'autorità amministrativa titolare della pretesa sanzionatoria - l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole e Alimentari della Regione Siciliana - bensì una diversa autorità, ovvero la Guardia di Finanza su delega della Procura della Repubblica di Palermo non già dell'assessorato regionale.

11. Con il terzo motivo i ricorrenti denunciano ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la violazione della L. n. 241 del 1990, artt. 7,8,9 e 10; l'illegittimità costituzionale della L. n. 689 del 1981, artt. 14 e 18 per violazione dell'art. 97 Cost.

Deducono che ha errato la corte distrettuale ad opinare per l'inapplicabilità della L. n. 241 del 1990 al procedimento per l'applicazione di sanzioni amministrative ex lege n. 689 del 1981.

Deducono segnatamente che le previsioni della L. n. 241 del 1990, a garanzia della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, hanno, pur alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, valenza di carattere generale.

Deducono quindi che o si opina nel senso che le disposizioni della L. n. 689 del 1981 sono integrate dalle disposizioni di cui alla L. n. 241 del 1990, artt. 7,8,9 e 10 o si opina, di contro, nel senso che la L. n. 689 del 1981, artt. 14 e 18 sono costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 97 Cost.

Sollevano, pertanto e se del caso, questione di legittimità costituzionale della L. n. 689 del 1981, artt. 14 e 18.

12. Con il quarto motivo i ricorrenti denunciano ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, la violazione della L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3.

Deducono che ha errato la corte territoriale a reputare comprovata la sussistenza degli illeciti sulla base unicamente del verbale del 13.12.2005.

Deducono segnatamente che sono stati impossibilitati ad esercitare il proprio diritto di difesa, giacché, così come risulta dal medesimo verbale del 13.12.2005, è stato disposto il sequestro, tra l'altro, della documentazione amministrativo-contabile reperita presso la sede sociale e siffatta documentazione, acquisita al processo penale, si è resa indisponibile agli interessati per un lungo periodo.

13. Il primo motivo di ricorso va respinto.

14. Questa Corte spiega che il termine di centottanta giorni, previsto dalla L. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 4 per la contestazione degli illeciti previsti dagli artt. 2 e 3 medesima legge, decorre, qualora non vi sia stata la contestazione immediata dell'infrazione, dalla data in cui l'autorità amministrativa ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi della violazione (cfr. Cass. 13.12.2011, n. 26734; Cass. 18.1.2007, n. 1081; Cass. 16.2.2005, n. 3124).

E soggiunge che compete al giudice di merito valutare la congruità del tempo utilizzato per l'accertamento, in relazione alla maggiore o minore difficoltà del caso, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (cfr. Cass. 13.12.2011, n. 26734; Cass. 18.1.2007, n. 1081; Cass. 16.2.2005, n. 3124).

15. Su tale scorta inevitabili sono i rilievi che seguono.

Per un verso, la valutazione postulata dalla L. 23 dicembre 1986, n. 898, art. 4 in ipotesi di mancata contestazione immediata della violazione, si risolve in un giudizio "di fatto", già sindacabile in sede di legittimità unicamente sotto il profilo motivazionale ed ora, al cospetto del novello n. 5 dell'art. 360 c.p.c., comma 1 sindacabile in sede di legittimità unicamente per omesso esame circa fatto decisivo e controverso.

Per altro verso, il primo motivo di ricorso si qualifica propriamente in relazione alla previsione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

Cosicché il vizio motivazionale che i ricorrenti prospettano ("un tale assunto avrebbe un senso se, dopo la trasmissione degli atti (...)": così ricorso, pag. 3), oltre che nei limiti dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5 riveste valenza, se del caso, alla luce della pronuncia n. 8053 del 7.4.2014 delle sezioni unite di questa Corte.

16. In quest'ottica si rileva ulteriormente quanto segue.

Da un canto, è da escludere decisamente che taluna delle figure di "anomalia motivazionale" destinate ad acquisire significato alla stregua della decisione delle sezioni unite teste' menzionata - e tra le quali non è annoverabile il semplice difetto di "sufficienza" della motivazione - possa scorgersi nelle motivazioni cui, in parte qua, la corte d'appello ha ancorato il suo dictum.

Più esattamente, con riferimento al paradigma della motivazione "apparente" - che ricorre allorché il giudice di merito non procede ad una approfondita disamina logico/giuridica, tale da lasciar trasparire il percorso argomentativo seguito (cfr. Cass. 21.7.2006, n. 16672) - la corte territoriale ha compiutamente ed intellegibilmente esplicitato il percorso argomentativo seguito.

In particolare, ha puntualizzato che la Guardia di Finanza aveva acquisito libera disponibilità della documentazione necessaria per portare a compimento l'attività di accertamento solo in epoca successiva al 4.10.2005, in cui l'autorità giudiziaria penale aveva rilasciato il suo nulla-osta.

D'altro canto, la corte di merito ha senz'altro disaminato i fatti decisivi caratterizzanti, in parte qua agitur, la res litigiosa ovvero il profilo concernente la tempestività della contestazione.

17. In pari tempo, i ricorrenti censurano l'erronea valutazione delle risultanze di causa ("un tale assunto avrebbe un senso se, dopo la trasmissione degli atti (...). Ma nulla del genere risulta dagli atti": così ricorso, pag. 3).

E nondimeno a tanto osta l'insegnamento di questa Corte (cfr. Cass. 10.6.2016, n. 11892; Cass. (ord.) 26.9.2018, n. 23153).

18. Il secondo motivo di ricorso del pari va respinto.

19. Va debitamente ribadito l'insegnamento di questa Corte.

Ossia l'insegnamento secondo cui in tema di sanzioni amministrative, la notifica al trasgressore del processo verbale di accertamento della infrazione è idonea a costituire in mora il debitore ai sensi dell'art. 2943 c.c., atteso che ogni atto del procedimento previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per l'irrogazione della sanzione ha la funzione di far valere il diritto dell'Amministrazione alla riscossione della pena pecuniaria e costituisce esercizio della pretesa sanzionatoria (cfr. Cass. 20.7.2016, n. 14886; Cass. 18.1.2007, n. 1081, del pari concernente un'ipotesi di violazione della L. n. 898 del 1986; Cass. 23.4.1992, n. 4896).

20. Su tale scorta, ovvero in considerazione dell'attitudine - si badi - di ogni atto del procedimento amministrativo previsto dalla legge per l'accertamento della violazione e per la irrogazione della sanzione ad interrompere il corso della prescrizione, si svela del tutto inconcludente la prospettazione dei ricorrenti circa l'inidoneità "interruttiva" della prescrizione della notifica del verbale in data 13.12.2005, siccome predisposto dalla Guardia di Finanza non già su delega dell'Assessorato Regionale bensì su delega della Procura della Repubblica di Palermo.

21. Il terzo motivo di ricorso va rigettato.

22. Vanno analogamente ribaditi gli insegnamenti di questa Corte.

Ossia l'insegnamento secondo cui nei procedimenti per la irrogazione di sanzioni amministrative, disciplinati dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, non trovano applicazione le disposizioni sulla partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 7 e 8 le quali configurano una normativa generale su cui prevale la legge speciale, in quanto idonea ad assicurare garanzie di partecipazione non inferiori al "minimum" prescritto dall'anzidetta normativa generale (cfr. Cass. 11.6.2010, n. 14104).

Ossia l'insegnamento secondo cui, in tema di sanzioni amministrative, l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione non configura un'impugnazione dell'atto, ed introduce, piuttosto, un ordinario giudizio sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, devolvendo al giudice adito la piena cognizione circa la legittimità e la fondatezza della stessa, con l'ulteriore conseguenza che, in virtù della L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 23 (nella specie applicabile "ratione temporis"), il giudice ha il potere-dovere di esaminare l'intero rapporto, con cognizione non limitata alla verifica della legittimità formale del provvedimento, ma estesa - nell'ambito delle deduzioni delle parti - all'esame completo nel merito della fondatezza dell'ingiunzione (cfr. Cass. 2.4.2015, n. 6778; Cass. sez. un. 28.1.2010, n. 1786, secondo cui, in tema di opposizione ad ordinanza-ingiunzione per l'irrogazione di sanzioni amministrative - emessa in esito al ricorso facoltativo al Prefetto ai sensi del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204 ovvero a conclusione del procedimento amministrativo L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 18 - i vizi di motivazione in ordine alle difese presentate dall'interessato in sede amministrativa non comportano la nullità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio di opposizione non ha ad oggetto l'atto, ma il rapporto, con conseguente cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa (eventualmente non esaminate o non motivatamente respinte), in quanto riproposte nei motivi di opposizione, decidendo su di esse con pienezza di poteri, sia che le stesse investano questioni di diritto che di fatto).

23. In questi termini inevitabili sono i postulati che seguono.

Per un verso, non ha alcuna valenza la prospettazione dei ricorrenti secondo cui "le regole sulla partecipazione al procedimento, contenute nella L. n. 241 del 1990, costituiscono attuazione immediata del principio costituzionale di imparzialità e del diritto costituzionale di difesa" (così ricorso, pag. 5).

Per altro verso, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prefigurata - in via alternativa - dai ricorrenti con i passaggi finali del terzo mezzo di impugnazione.

24. Il quarto motivo di ricorso del pari va rigettato.

25. Va debitamente premesso che il motivo in disamina ha un'indubbia connotazione di genericità, allorché si prospetta, tout court, senza alcuna ulteriore specificazione, che i documenti amministrativo-contabili, siccome oggetto di sequestro penale, "non sono stati messi a disposizione degli interessati per un lungo periodo" (così ricorso, pag. 7).

26. D'altra parte, il processo verbale in data 13.12.2005 è stato vagliato dalla Corte di Palermo in maniera ineccepibile e congrua.

La Corte siciliana ha ulteriormente rimarcato che le dichiarazioni rese dai soci della cooperativa avevano trovato puntuale riscontro nella documentazione contabile, fiscale ed ipocatastale richiamata nel verbale.

In questo quadro, non ha alcun rilievo la censura in fine veicolata dal quarto mezzo, ovvero l'assunto secondo cui il verbale è del tutto privo di efficacia probatoria in assenza della conferma nel dibattimento celebrato nel correlato processo penale (cfr. ricorso, pagg. 7 - 8).

27. In dipendenza del rigetto del ricorso i ricorrenti vanno in solido condannati a rimborsare al controricorrente le spese del giudizio di legittimità; la liquidazione segue come da dispositivo.

28. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, con vincolo solidale, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 bis, se dovuto (cfr. Cass. sez. un. 20.2.2020, n. 4315).

(Omissis)

