

Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo

Cass. Sez. II Civ. 12 dicembre 2023, n. 35137 ord. - Manna, pres.; Amato, est. - M.P. (avv.ti Viscardini Donà e Comparini) c. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a. (*Cassa senza rinvio App. Venezia 21 settembre 2020*)

Agricoltura e foreste - Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo - Premio speciale bovini maschi - Dichiarazioni mendaci in ordine alla disponibilità di superfici foraggere.

(*Omissis*)

RILEVATO

CHE:

1. Con ordinanza-ingiunzione n. 2053/10 del 19.10.2010, l'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei Prodotti Agroalimentari presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali applicava a M.P. una sanzione di Euro 97.350,00 in relazione agli illeciti previsti dalla L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3 ("Misure urgenti in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva. Sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari al settore agricolo"), per aver presentato dichiarazioni mendaci in ordine alla disponibilità di superfici foraggere: requisito necessario, quello della disponibilità dei terreni, per vedersi riconosciuto il "premio speciale bovini maschi" del quale il M. aveva beneficiato per le annate (*Omissis*). Più precisamente, in sede di accertamento era stato rilevato che l'azienda individuale M. aveva dichiarato di avere la disponibilità delle superfici foraggere necessarie producendo contratti di comodato conclusi con soggetti che non erano proprietari dei terreni in questione. Il M. era stato, pertanto, assoggettato ad indagini preliminari in ordine ai reati di cui agli artt. 640-bis e 316-ter c.p. per i medesimi fatti cui si riferiscono le violazioni amministrative contestate; procedimento conclusosi con decreto di archiviazione emesso dal Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Treviso, depositato il 20.09.2016.

1.1. Avverso l'ordinanza-ingiunzione M.P. proponeva opposizione L. 24 novembre 1981, n. 689, ex art. 22 innanzi al Tribunale di Treviso, il quale rigettava l'opposizione compensando tra le parti le spese di lite.

2. La pronuncia veniva impugnata dal M. innanzi alla Corte d'Appello di Venezia, che rigettava il gravame e compensava le spese di lite del grado, osservando, per quel che qui ancora rileva:

- non è ravvisabile alcuna violazione del divieto di ne bis in idem. Innanzitutto, perché la Corte di legittimità ha escluso che le sanzioni amministrative previste nella L. n. 898 del 1986, art. 3 abbiano natura sostanzialmente penale (Cass. Sez. 2, n. 10459 del 2919). In ogni caso, il procedimento penale instauratosi a carico di M.P. non si è chiuso con un provvedimento definitivo, né con una decisione pronunciata a seguito di un esame condotto nel merito della causa e al termine di un'istruzione approfondita;

- si deve escludere che qualsiasi disponibilità dei terreni, inclusa quella derivante da un'occupazione illegittima configurabile come pascolo abusivo, consenta all'agricoltore di richiedere ed ottenere i premi. Diversamente argomentando si arriverebbe alla conclusione paradossale per cui un allevatore che fruisce di pascoli senza esserne autorizzato dal proprietario degli stessi sarebbe ritenuto, allo stesso tempo, meritevole di un sussidio economico e passibile di sanzione penale per pascolo abusivo. Correttamente, quindi, sulla base della sentenza Pontini resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la Corte di Cassazione penale (Cass. pen. 42363 del 2012; Cass. pen. 1161 dell'11.01.2019) ha verificato che la normativa italiana soddisfa i requisiti richiesti per essere ritenuta coerente con gli obiettivi perseguiti dalla normativa comunitaria, anche laddove richiede la produzione di un titolo idoneo a dimostrare la disponibilità giuridica delle superfici foraggere necessarie per conseguire il premio;

- non ha pregio la doglianza dell'appellante per il quale graverebbe sull'amministrazione fornire prove sufficienti della sua responsabilità, in quanto l'incertezza interpretativa sulle norme che rilevano nel caso in esame, manifestatasi nella giurisprudenza, non determina comunque l'equivocità delle prove fornite a supporto della pretesa sanzionatoria dell'amministrazione: sulla base di tali prove, può senz'altro affermarsi che il titolo prodotto dall'appellante per dimostrare di disporre delle necessarie superfici foraggere al fine di ottenere i premi comunitari consiste in contratti di comodato conclusi con un soggetto che non era titolare di alcun diritto sui beni asseritamente concessi in uso;

- in ogni caso, resta indimostrato che l'appellante avesse esclusiva disponibilità delle superfici foraggere, né che utilizzasse questi fondi andando a prendere personalmente il foraggio dai terreni stessi con il proprio trattore.

3. M.P. ricorreva per la cassazione del suddetto provvedimento, affidando il ricorso a cinque motivi. In prossimità dell'adunanza il ricorrente depositava memoria.

Rimasto intimato, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali faceva pervenire presso questa Corte atto di costituzione.



CONSIDERATO

CHE:

1. Con il primo motivo, articolato in due diverse doglianze, si deduce violazione dell'art. 50 della CDFUE dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (la CDFUE), nonché della corrispondente disposizione di cui all'art. 4, Protocollo 7, della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3) Il ricorrente lamenta la non legittimità della normativa interna (L. n. 898 del 1986, artt. 2 e 3) rispetto all'art. 50 della CDFUE per contrarietà al principio del ne bis in idem, e ne chiede la disapplicazione. La Corte di Giustizia Europea nel 2018, con tre sentenze che oggi costituiscono lo stato dell'arte sul tema del ne bis in idem ha, invero, operato un ridimensionamento di detto principio, stabilendo che esso può essere limitato dagli Stati membri mediante la previsione e applicazione di un cumulo di procedimenti e sanzioni sostanzialmente penali, a condizione che i diversi procedimenti perseguano scopi complementari e, comunque, le norme ad essi sottese garantiscano un coordinamento finalizzato a ridurre l'onere del cumulo a quanto strettamente necessario. Invece, sostiene il ricorrente, in materia sanzionatoria per le frodi sull'assegnazione dei premi comunitari alla zootecnia nell'ordinamento italiano, contrariamente a quanto richiesto dalla Corte di Giustizia Europea la normativa vigente (L. n. 898 del 1986, art. 3, comma 1) espressamente addirittura esclude il coordinamento tra i due procedimenti, civile e penale, anziché prevederlo.

Sotto diverso profilo, prosegue il ricorrente, la CGEU limita l'applicazione del cumulo tra azione penale e amministrativa all'intervento di una sentenza penale di assoluzione (a seguito di procedimento penale aperto per gli stessi effetti di quello amministrativo: caso Di Puma, C -596/2016, C-597/16) ma anche di archiviazione: così devono interpretarsi le sentenze della CGEU C486/14 (Kossowski) e C-268/17 (AY), che fanno riferimento a pena che non possa essere eseguita ovvero a decisioni emesse da un'autorità incaricata di amministrare la giustizia penale che chiudano definitivamente il procedimento penale in uno Stato Membro, benché tali decisioni siano adottate senza l'intervento di un giudice e non assumano la forma di sentenza. Tale deve intendersi il decreto di archiviazione in sede di indagini preliminari, spiega il ricorrente, perché ciò che conta è che esso sia stato emesso per ragioni legate al merito dell'ipotesi penale, e che sia un provvedimento definitivo. Nel caso di specie, la richiesta di archiviazione del Pubblico Ministero è stata emessa sulla base del merito della controversia (mancato accertamento diretto in ordine all'effettiva utilizzazione della superficie foraggera prevista dalla legge), nonché sull'intervenuta prescrizione dei reati risalenti agli (Omissis) e sull'estinzione del reato previsto dall'art. 485 c.p., anticipando in tal modo un provvedimento assolutorio; sì che il decreto di archiviazione del GIP riguarderebbe il merito, ed avrebbe carattere di definitività. Oltre al fatto - aggiungono i ricorrenti - che non sussiste la connessione sufficientemente stretta sul piano temporale tra i procedimenti, posto che il procedimento penale si è protratto per ben 11 anni (dal 2005 al 2016).

1.1. Il motivo è fondato, sebbene per ragioni non del tutto coincidenti con quelle sostenute nel mezzo di gravame.

1.2. Il principio del ne bis in idem - riferito a procedimenti e sanzioni penali - risulta codificato, da un lato, nell'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, firmato a Strasburgo il 22 novembre 1984 che lo esplicita sul piano esclusivamente interno, e fa ingresso nell'ordinamento italiano attraverso l'art. 117 Cost., comma 1, ma anche attraverso la clausola aperta dell'art. 2 Cost., che riconosce i "diritti inviolabili dell'uomo"; dall'altro lato, nell'art. 50 della CDFUE: disposizione, quest'ultima, che partecipa del carattere di prevalenza sul diritto nazionale proprio del diritto dell'Unione Europea, e produce effetto diretto negli ordinamenti degli Stati membri, operando non solo all'interno di ciascun ordinamento, ma nell'intero spazio giuridico dell'Unione: sì da estendere il divieto di ne bis in idem ai rapporti fra pronunce e procedimenti degli Stati Membri. Nel nostro ordinamento, detto principio trova espressione nell'art. 649 c.p.p. e, pur non menzionato espressamente nella Costituzione, si ritiene comunque ricavabile sia dal diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) sia, indirettamente, dal principio del giusto processo (art. 111 Cost.).

1.2.1. La garanzia del ne bis in idem, quale diritto fondamentale della persona, mira a tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione. La ratio primaria della garanzia è, dunque, quella di evitare l'ulteriore sofferenza, ed i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata (Corte Cost., sentenza n. 149 del 16.06.2022, par. 5.1.1.). Ove l'idem è equiparato a quello di idem factum (Corte EDU, Grande Camera, Zolotukhin c. Russia, 10 febbraio 2009, ric. n. 14939/03): il giudizio circa la coincidenza del fatto deve svolgersi avuto riguardo all'accadimento naturalisticamente inteso, ossia al fatto storico, senza che a nulla rilevi la sua qualificazione giuridica nell'ordinamento interno. Quanto al bis, la valutazione circa la duplicazione delle procedure e delle sanzioni, prescindendo dall'etichetta (penale) formalmente assegnata alle stesse nell'ambito dell'ordinamento interno, viene a dipendere esclusivamente dalla loro natura "sostanzialmente punitiva", da apprezzarsi secondo gli ormai noti criteri c.d. Engel elaborati dalla Corte EDU (Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel c. Paesi Bassi, ric. nn. 5100/71), successivamente recepiti dalla Corte di Giustizia Europea nel caso Bonda (CGUE, Grande Sezione, 5 giugno 2012, C-489/10).

1.2.2. L'interpretazione puramente processuale della garanzia del ne bis in idem, peraltro ritenuta dalla dottrina maggiormente garantista, si deve al noto caso Grande Stevens c. Italia (Corte EDU, sez. II, sentenza 4 marzo 2014), con cui la Corte di Strasburgo ha ravvisato la violazione del diritto al ne bis in idem in un caso in cui uno stesso soggetto era stato sanzionato definitivamente dalla Società Italiana per le Società e la Borsa (Consob) per l'illecito amministrativo di



manipolazione del mercato di cui al D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-ter (T.U.F.) in relazione alla medesima condotta materiale (la pubblicazione di un comunicato ritenuto falso) per la quale era stato, altresì, processato in sede penale per il corrispondente delitto di manipolazione del mercato, di cui all'art. 185 T.U.F. In quell'occasione, la Corte EDU stabilì che la mera pendenza del processo penale per una condotta ritenuta un idem rispetto a quella già sanzionata dalla Consob fosse in violazione della garanzia convenzionale; ciò in ragione dell'affermata natura sostanzialmente penale, in base ai criteri Engel, della sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-ter T.U.F. e del relativo procedimento applicativo, con conseguente configurabilità di un bis rispetto al procedimento penale ancora pendente.

1.2.3. A partire dalla sentenza della Corte Europea A & B c. Norvegia del 2016 (Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, ric. nn. 24130/11 e 29758/11), consolidatasi - nella sostanza - con i tre casi gemelli del 20.03.2018 della Grande Sezione della Corte di Giustizia (CGUE, Menci, C-524/15; CGUE, Garlsson Real Estate c. Consob, C-537/16; CGUE, Di Puma e Zecca c. Consob, C-596/16, C597/16), l'interpretazione del ne bis in idem si è discostata dalla direzione inizialmente intrapresa con il caso Grande Stevens, posto che la Corte EDU ha escluso che la mera previsione di "doppi binari sanzionatori" dia origine, sempre e necessariamente, alla violazione della garanzia convenzionale. La Corte di Strasburgo ha affermato, di contro, che la garanzia del ne bis in idem può dirsi rispettata allorché tra i due procedimenti sussista una "stretta connessione sostanziale e temporale", tale da far apparire le sanzioni da essi previste come un "sistema integrato" formando un insieme coerente che mira a colpire profili diversi dell'illecito "in modo da non causare alcuna ingiustizia all'interessato", prevedibile ex ante per quest'ultimo (A & B c. Norvegia, par. 122).

1.2.4. Più precisamente, il test proposto dalla Corte di Strasburgo nel caso A & B c. Norvegia (al par. 132) consente al giudice nazionale di valutare, sotto il profilo sostanziale, la sufficiente integrazione - sostanziale e temporale - tra i due diversi procedimenti alla luce dei seguenti parametri: (i) la complementarietà degli obiettivi avuti di mira dai differenti procedimenti; (ii) la prevedibilità ex ante del cumulo procedimentale; (iii) la sussistenza di istituti di coordinamento processuale, specie sotto il profilo della raccolta e della valutazione del materiale probatorio; (iv) infine, e soprattutto, la previsione di un meccanismo compensatorio che consenta di tenere conto delle sanzioni già applicate nel primo procedimento, così da garantire la complessiva proporzionalità del trattamento sanzionatorio. Accertata la sussistenza di un forte nesso di connessione sostanziale, il par. 134 della pronuncia in esame aggiunge, ai parametri sopra riportati, la persistenza di un nesso temporale altrettanto significativo tra le due procedure, penale ed amministrativa; le quali, dunque, possono anche susseguirsi in svolgimento progressivo, e non contestuale, purché sussista tra di esse un nesso temporale sufficientemente stretto per proteggere l'individuo dalle incertezze e lungaggini tali da tradursi, in definitiva, nell'esclusione di un meccanismo integrato.

1.2.5. In sintesi, l'essenza del mutato indirizzo interpretativo (da Grande Stevens ad A & B) risiede nella compiuta teorizzazione del parametro della "connessione sufficientemente stretta nella sostanza e nel tempo", in virtù della quale si renderebbe ora possibile distinguere i legittimi "sistemi sanzionatori integrati" da quelli costituenti ipotesi di "reiterazione dell'accusa". Tanto basta ad escludere, in questa sede, un ulteriore rinvio pregiudiziale alla CGUE della questione relativa alla legittimità convenzionale del sistema di doppia punizione di cui alla L. n. 898 del 1986, artt. 2 e 3 come invece ripetutamente richiesto dal ricorrente.

1.2.6. Stabilito che il sistema del doppio binario non è di per sé illegittimo, ai fini del riconoscimento della garanzia del ne bis in idem non è più sufficiente fermarsi all'accertamento di un cumulo tra due procedimenti sanzionatori aventi entrambi carattere punitivo (bis in idem), ma occorrerà verificare che gli stessi non siano tra loro connessi al punto da potersi considerare come aspetti di un unico procedimento. Verifica, quest'ultima, che spetta al giudice anche di legittimità facendo applicazione del test di stretta connessione secondo i criteri dettati dalla Corte EDU, tenendo presente che tutti i parametri indiziari definiti nell'A & B test devono egualmente concorrere ai fini del giudizio di connessione tra i procedimenti e che, per contro, il difetto anche di uno solo tra essi apre la strada all'intercettazione della violazione della garanzia.

1.2.7. Su questa nuova interpretazione della garanzia del ne bis in idem è intervenuta la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 149 del 2022 (preceduta dalle sentenze n. 145 del 2020; n. 222 del 2019; n. 43 del 2018), per la prima volta ha accolto una questione nella quale si deduceva il contrasto dell'art. 649 c.p.p. con l'art. 4 Prot. 7 CEDU (per il tramite dell'art. 117 Cost., comma 1). La questione concerneva la disciplina del diritto d'autore, che prevede un sistema di doppio binario sanzionatorio, penale e amministrativo. Nel caso in esame, il giudice che avrebbe poi sollevato la questione di legittimità costituzionale doveva giudicare della responsabilità penale di un imputato per il delitto di cui alla L. 22 aprile 1941, n. 633, art. 171-ter, comma 1, lett. b), per avere abusivamente fotocopiato un'opera protetta dal diritto d'autore; imputato già definitivamente sanzionato in via amministrativa, per la medesima condotta, ai sensi dell'art. 174-bis medesima legge. Riconosciuta la natura sostanzialmente "punitiva" della sanzione amministrativa prevista dalla legge sul diritto d'autore, la Consulta ha proceduto a valutare se tra il giudizio funzionale alla sua irrogazione e quello penale relativo alla medesima violazione sussistesse quella "stretta connessione sostanziale e temporale" richiesta dalla Corte di Strasburgo per escludere la violazione dell'art. 4 Prot. 7 CEDU. Escluso che i due procedimenti perseguano scopi complementari, e rilevato che il sistema normativo della L. n. 633 del 1941 non prevede adeguati meccanismi atti ad evitare duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove, ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti nonché a determinare la proporzionalità della punizione, la Consulta ha concluso che " il sistema di "doppio



binario" in esame non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore, già penalmente sanzionati dalla L. n. 633 del 1941, art. 171-ter" (punto 5.2.3.) dichiarando, per l'effetto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 c.p.p. " nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dalla L. n. 633 del 1941, art. 171-ter che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge " (punto 6.).

1.2.8. Alla luce dello "stato dell'arte" consegnatoci dalla giurisprudenza Europea e costituzionale, dunque, contrariamente a quanto argomentato nel mezzo di gravame, la garanzia del ne bis in idem non si oppone alla possibilità che un soggetto sia sottoposto, in esito a un medesimo procedimento, a due o più sanzioni distinte per il medesimo fatto, fermi i limiti sovranazionali e costituzionali sopra ricordati.

1.3. In effetti, il riconoscimento della garanzia del ne bis in idem nel diritto Europeo non ha tradizionalmente pregiudicato l'adozione, negli ordinamenti giuridici nazionali, di meccanismi sanzionatori strutturati secondo lo schema del "doppio binario" in cui, in una logica di efficienza, lo stesso fatto risulta sottoposto contemporaneamente sia a sanzione penale, sia a sanzione amministrativa: architettura normativa riscontrabile soprattutto in alcuni ambiti del diritto penale economico, ove si avverte l'ineffettività della sola risposta penale e, di conseguenza, l'esigenza di diversificazione delle strategie punitive, con una particolare valorizzazione delle sanzioni aventi contenuto patrimoniale.

1.3.1. Nel caso che ci occupa, in tema di aiuti comunitari al settore agricolo sussiste, ed è in astratto legittimato anche in ambito Europeo per quanto sopra argomentato, il sistema del "doppio binario", L. 23 dicembre 1986, n. 898, ex artt. 2 e 3 frutto di una precisa scelta legislativa che emerge dalla clausola di riserva "indipendentemente dalla sanzione penale" con cui esordisce la fattispecie di illecito amministrativo di cui all'art. 3, comma 1 legge citata (vigente razione temporis), ribadita dall'inciso "in ogni caso". Formulazione che, contrariamente a quanto affermato nel ricorso (p. 21, ultimo capoverso; p. 22, primi due righe) non intende escludere il coordinamento tra le norme, in palese contrasto con quanto affermato dalla Corte EDU e dalla Corte Costituzionale, bensì affermare, appunto, l'esistenza di un regime di doppia punibilità.

1.3.2. Ricondotta la questione entro questi termini, si tratta di verificare in questa sede se il procedimento sanzionatorio superi, nel caso che ci occupa, i limiti stabiliti dalla giurisprudenza Europea e dalla Corte costituzionale in tema di "doppia punibilità", e se la sanzione amministrativa pecuniaria debba, perciò, essere annullata.

1.3.3. Come anticipato in parte narrativa, l'ordinanza-ingiunzione di cui si lamenta l'illegittimità ha imposto al Mazzucato il pagamento della somma complessiva di Euro 97.350,00 a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi della L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3 vigenti razione temporis. Tale normativa era stata a suo tempo promulgata per fronteggiare le condotte illecite nel settore agricolo, originariamente con un focus particolare sulle contribuzioni in materia di olio di oliva, mentre, nel tempo, è stata adeguata ai vari mutamenti degli strumenti finanziari dell'Unione previsti nelle diverse programmazioni pluriennali susseguitesisi, contribuendo a formare un complesso impianto normativo nazionale - prevalentemente costituito da presidi di natura penale (secondo un sistema di protezione penale definito dall'art. 325 TFUE, e dal diritto comunitario derivato), affiancati da misure di natura amministrativa - a tutela degli interessi finanziari dell'UE. La L. n. 898 del 1986, art. 2 prevede un reato con carattere di specialità rispetto al delitto di cui all'art. 640-bis c.p. in ragione dell'oggetto materiale del fatto illecito, costituito non da una qualsiasi erogazione della finanza pubblica, bensì dai soli contributi a carico del Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA), strumento finanziario dell'Unione Europea destinato a sostenere il comparto agricolo degli Stati Membri. La condotta illecita in esame assume rilevanza penale soltanto con riguardo a somme indebitamente percepite superiori a vecchie Lire 7.750.000, mentre, per analoghe condotte riferite a somme pari o inferiori a tale soglia, potrà trovare applicazione soltanto la sanzione amministrativa prevista dal successivo art. 3 medesima legge. Detta norma prevede - unitamente alla sanzione penale, ove applicabile, rappresentata non solo dall'art. 2 appena citato, ma eventualmente anche da altre fattispecie penalmente rilevanti - una sanzione amministrativa pecuniaria rappresentata dalla restituzione dell'indebito e, soltanto quando lo stesso sia superiore a vecchie Lire centomila, al pagamento di una somma pari all'importo indebitamente percepito.

1.3.4. Nel caso delle frodi comunitarie, la dimensione afflittiva delle misure criminali, rinvenibile nella punizione per ciò che il beneficiario ha compiuto nel passato, si atteggia a conseguenza collaterale e ulteriore di misure amministrative il cui scopo essenziale è il controllo e la prevenzione, per il futuro, dei rischi connessi all'acquisizione indebita di aiuti comunitari, ossia il mancato raggiungimento dell'obiettivo di potenziare gli incentivi alla produzione estensiva dei bovini. L'ordinanza-ingiunzione di cui si discute ha, infatti, irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria a valle dell'accertamento della non corretta percezione dei contributi comunitari dei quali il Mazzucato ha beneficiato relativamente al FEOGA, in riferimento ai Regolamenti CEE nn. 1251 e 1254 del 17.05.1999: il primo, istituivo un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi, in particolare per l'alimentazione del bestiame; il secondo, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine. Per quanto riguarda, in particolare, gli obiettivi perseguiti con il Regolamento n. 1254/1999, dal quarto e dal tredicesimo "considerando" emerge che una delle finalità dell'intervento del legislatore Europeo è quella di arginare la tendenza all'intensificazione della produzione di



carne bovina, dovuta al fatto che i produttori detengono un numero di animali continuamente crescente nelle loro aziende senza che le superfici aumentino e siano, dunque, sufficienti per nutrire gli animali in condizioni di sicurezza e igiene alimentare. Si che le finalità primarie che emergono dalla normativa Europea sono quelle di aumentare l'efficacia della produzione bovina rispetto agli obiettivi ambientali (Considerando 14), assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola (Considerando 2) ovvero la parità di trattamento dei produttori (Considerando 9) e, non ultimo, scongiurare la distorsione della concorrenza (Considerando 15).

1.3.5. Alla luce del quadro normativo Europeo si desume, dunque, sia lo scopo delle norme nazionali in esame in senso retributivo e general-preventivo; sia che il fatto sanzionato consista in un illecito di danno, non di pericolo (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 10459 del 2019, cit.; Cass. Sez. 1, sentenza n. 3125 del 16/02/2005, Rv. 579808 - 01). Sulla natura rispettivamente penale (art. 2) e amministrativa (art. 3) delle due disposizioni denunciate nel mezzo di gravame, contenute nella L. n. 898 del 1986, ha avuto occasione di esprimersi questa Corte, precisando che la sanzione amministrativa di cui alla L. n. 898 del 1986, art. 3 non è equiparabile, alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, a quella penale per qualificazione giuridica, natura e grado di severità (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 10459 del 15/04/2019, Rv. 653406 - 01, richiamata dalla Corte d'Appello; Cass. n. 8855 del 2017, Rv. 643735 - 01, Cass. n. 31632 del 2018, Rv. 651762 - 01, Cass. n. 1393 del 2007, Rv. 594837 - 01; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1081 del 18/01/2007, Rv. 594481 - 01; Cass. Sez. 1, Sentenza n. 24 del 07/01/1999, Rv. 522002 - 01). Tuttavia, l'indiscutibile natura amministrativa della sanzione pecuniaria di cui alla L. n. 898 del 1986, art. 3 non esclude taluni risvolti punitivo-retributivi, rinvenibili proprio - come meglio si dirà oltre - nel "sistema integrato" che caratterizza la normativa in esame. Del resto, il duplice apparato sanzionatorio voluto dal legislatore nazionale è posto a presidio non solo dell'obiettivo di potenziare gli incentivi alla produzione estensiva dei bovini per finalità ambientali e di tutela della salute pubblica di natura general-preventiva, ma condivide con le disposizioni penali anche il diverso scopo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Non sfugge, in altri termini, anche con riferimento alla L. n. 898 del 1986, art. 3 la dimensione individuale punitiva con finalità di dissuasione.

1.3.6. Sulla scorta di queste premesse, applicando il test di A & B al sistema del doppio binario di cui alla L. n. 898 del 1986, artt. 2 e 3 si può affermare quanto segue:

(i) sussiste la complementarità stretta degli obiettivi avuti di mira dai differenti procedimenti (disegnati dalla normativa comunitaria nel settore delle carni bovine: supra, punto 1.3.4.), come chiaramente messo in rilievo, da un lato, dalla finalità prettamente punitiva-repressiva assegnata all'irrogazione della sanzione penale a tutela degli illeciti finanziari contro l'UE; nonché dalla finalità prevalentemente general-preventiva consegnata alla sanzione amministrativa pecuniaria; (ii) sussiste la prevedibilità ex ante del cumulo procedimentale: la formulazione letterale della L. n. 898 del 1986, artt. 2 e 3 è esplicita nel prevedere la doppia punizione, penale al di sopra di una determinata soglia di percezione indebita, al di sotto della quale la sanzione pecuniaria si trasforma in illecito amministrativo (v. supra, punto 1.3.1.); (iii) sussiste il coordinamento di istituti processuali, anche sotto il profilo della raccolta e valutazione del materiale probatorio: la contestazione dell'indebito percepimento di un aiuto comunitario previsto dal Regolamento CE n. 1254 del 1999 segue all'esito di indagini espletate nell'ambito del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC), già istituito dal Regolamento (CEE) 27 novembre 1992, n. 3508 (successivamente completato dal Regolamento CE n. 2419 dell'11.12.2001), applicabile a vari regimi di aiuti comunitari nei settori della produzione vegetale e della produzione animale. Nel caso di specie, la contestazione dell'indebito percepimento di un aiuto comunitario segue al rapporto del Corpo della Guardia di Finanza che, in virtù della sua funzione di polizia economico-finanziaria a competenza generale, attribuita dal D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68, art. 4 ("Adeguamento dei compiti del Corpo della Guardia di finanza, a norma della L. 31 marzo 2000, n. 78, art. 4"), aveva proceduto alla verifica analitica finalizzata ad appurare la corretta percezione dei contributi comunitari relativi al FEOGA; (iv) infine, e soprattutto, è riscontrabile nelle norme in esame la previsione di un meccanismo compensatorio che consenta di tenere conto delle sanzioni già applicate nel primo procedimento, così da garantire la complessiva proporzionalità del trattamento sanzionatorio. Come si è detto, la L. n. 898 del 1986, art. 2 fa scattare il meccanismo sanzionatorio penale (reclusione da sei mesi a tre anni), in aggiunta alle sanzioni amministrative pecuniarie (restituzione dell'indebito ed eventuale sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo indebitamente percepito), solo quando la somma indebitamente percepita è pari o superiore a Lire 7.750.000.

1.4. Accertata, quindi, la sussistenza di un "sistema integrato" tra i due procedimenti, penale e amministrativo, tale da escludere la violazione della garanzia del ne bis in idem in termini generalizzati, il Collegio rileva, tuttavia, l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione di cui si discute per due ordini di ragioni. Innanzitutto, per l'assenza dell'elemento temporale ragionevole: l'attività istruttoria espletata dalla Guardia di Finanza si era conclusa con un rapporto (n. 1017/4636) datato 08.03.2006, sul quale si era basata l'ordinanza-ingiunzione notificata al M. in data 19.10.2010 per contestargli i medesimi fatti. Alla luce delle medesime indagini preliminari era stata espressa dal Pubblico Ministero la richiesta di archiviazione penale, risalente al 16.09.2016 seguita, infine, dal decreto di archiviazione del 20.09.2016. Tale dilatazione temporale evidenzia, in secondo luogo, l'assenza di coordinamento tra istituti processuali: l'istanza di archiviazione del Pubblico Ministero ha rilevato - con un'analisi basata sulle risultanze istruttorie fornite dalla Guardia di Finanza - che la finalità perseguita dalla normativa comunitaria, ossia premiare l'effettiva utilizzazione della superficie foraggera, nel caso in esame non era stata oggetto di accertamento diretto. Per quel che qui rileva, nessuna verifica in loco è stata svolta per



accertare se effettivamente i fondi fossero adibiti a pascolo, né quale fosse la loro estensione e chi ne fosse il fruitore reale. Tutte le indagini relative all'effettiva fruizione - rilevanti, nel procedimento integrato, anche ai fini dell'irrogazione della sanzione penale - sono consistite esclusivamente nella raccolta dei documenti comprovanti la sussistenza dei titoli (contratto di comodato) legittimanti le disponibilità dei terreni. Alla luce della nota sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 24 giugno 2010, causa C-375/08, Luigi Pontini e a.), l'ammissibilità di una domanda di premi speciali ai bovini maschi e di pagamento per le estensivizzazioni non può essere subordinata alla produzione di un titolo giuridico valido che giustifichi il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggere, posto che l'erogazione dei premi in parola è determinata sulla scorta, da un lato, delle misure delle superfici foraggere effettivamente utilizzate e, dall'altro, dal numero di animali detenuti su tali superfici nel corso dell'anno civile (par. 66). In virtù di quanto espressamente dichiarato dalla CGUE, e contrariamente all'assunto posto a base della decisione di seconde cure, non rileva neanche la natura "finale" del decreto di archiviazione emesso dal GIP, quanto piuttosto il suo contenuto meritevole: le risultanze probatorie tratte dalle indagini preliminari hanno condotto il PM ad una richiesta di archiviazione, la quale a sua volta ha escluso la sussistenza dei presupposti di fatto del reato e, quindi, della sanzione amministrativa ad esso strettamente connessa nella sostanza.

1.4.1. Ne' si condivide quanto afferma la Corte d'Appello (v. sentenza, pp. 10-11), laddove deduce la sufficienza delle risultanze probatorie ai fini dell'accertamento delle responsabilità del M. dalla sola esistenza di titoli (contratti di comodato) idonei, senza che sia mai stato verificato in concreto il mancato utilizzo delle zone foraggere, ossia - come chiede la CGUE - l'effettivo e legittimo utilizzo di pascoli. In un più recente caso (CGUE C-116/20 del 07.04.2022, Avio Lucos SRL c. APIA, par.par. 53, 55), sebbene riguardante la diversa fattispecie dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune (PAC), la Corte Europea ha avuto modo di chiarire la portata della sentenza Pontini precisando che è l'utilizzazione effettiva (sebbene legittima e non abusiva: par.65) della superficie foraggera, non la produzione di un titolo formale, a costituire una delle condizioni di ammissibilità per l'erogazione dei premi in parola. Del resto, non si prospetta la conclusione paradossale paventata da questa Corte (Cass. pen. Sez. 2, n. 42363 del 30.10.2012) e ricordata dal giudice di seconde cure (premiare l'allevatore con premi Europei, salvo punirlo con rimedi civili, ex artt. 948 ss., 1168 ss. c.c., o addirittura penali, ex art. 636 c.p. per uso abusivo del pascolo: v. sentenza impugnata p. 16, ultimo capoverso, p. 17, 1 capoverso, p. 18, 2 capoverso), ove risultanze istruttorie adeguate rilevino il legittimo utilizzo di fatto di terreni altrui per il pascolo: come potrebbe accadere nel caso in cui il territorio di riferimento conosca "usi agrari" (o "civici") idonei a legittimare il pascolo su fondi liberamente accessibili, rispetto ai quali l'allevatore non sia in grado di esibire un titolo formale (CGEU C-116/20, cit., Conclusioni dell'Avvocato Generale, par.60). Realtà ben nota alle zone montane, che trova un suo fondamento in una precisa ragione agronomica: è noto, infatti, che il bestiame al pascolo effettua naturalmente quel lavoro di sfalcio dell'erba che i proprietari del fondo dovrebbero, altrimenti, svolgere essi stessi o affidare a terzi, sgravandoli così da pesanti costi di manutenzione.

1.4.2. Da tanto il Collegio deduce l'insussistenza, nel caso che ci occupa, di una connessione sufficientemente stretta nel tempo e nel coordinamento dei due procedimenti, amministrativo e penale, e ritiene pertanto violata la garanzia del ne bis in idem, anche sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità (art. 52 della CDFUE); principio che si risolve nell'affermazione del divieto di imporre obblighi e restrizioni agli amministrati in misura superiore a quella strettamente necessaria per la realizzazione degli interessi pubblici loro affidati.

1.5. In definitiva, la sentenza merita di essere cassata. Non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 2, la causa può essere decisa nel merito e, per l'effetto, annullata l'ordinanza-ingiunzione n. 2053/10 del 19.10.2010, emessa dall'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei Prodotti Agroalimentari nei confronti di M.P.

2. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano violazione dell'art. 132 c.p.c. e art. 111 Cost., comma 6), in relazione rispettivamente al n. 4) e al n. 3) dell'art. 360 c.p.c., comma 1 per motivazione assente. Il ricorrente lamenta che la Corte d'Appello avrebbe totalmente ommesso di prendere in considerazione la fondamentale circostanza per cui l'archiviazione del procedimento penale era stata disposta anche per l'accertata prescrizione dei reati contestati. Ciò comporta, intanto, un profilo di censurabilità anche ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5), ma soprattutto un grave vizio motivazionale.

3. Con il terzo motivo il ricorrente denuncia violazione dell'art. 132 c.p.c. e art. 111 Cost., comma 6 (e, per l'effetto, dell'art. 24 Cost.), in relazione rispettivamente al n. 4) e al n. 3) dell'art. 360 c.p.c., comma 1 per motivazione apparente o comunque contenente affermazioni inconciliabili. Sarebbe erronea, nella prospettiva dei ricorrenti, la lettura del decreto di archiviazione del PM di Treviso da parte del giudice di seconde cure, nella parte in cui ritiene che il procedimento penale si sia chiuso senza un'istruttoria approfondita, posto che in detto decreto le considerazioni del PM non possono essere state svolte se non dopo un accurato espletamento di istruzione nel merito.

4. Con il quarto motivo si deduce violazione dell'art. 115 c.p.c. per travisamento della prova, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5. Nella prospettiva del ricorrente, è manifestamente viziata l'affermazione dei giudici di seconde cure secondo cui il merito esaminato nell'ambito del procedimento penale sarebbe stato solo quello relativo all'interpretazione della normativa applicabile. In realtà, le ragioni di merito nella richiesta di archiviazione sono plurime, non limitate all'interpretazione della sentenza Pontini, ma estese alla sussunzione dei fatti contestati nei reati ipotizzati, nonché alla mancanza dei necessari accertamenti fattuali circa l'utilizzo dei terreni.



5. Con il quinto motivo si deduce violazione o comunque errata applicazione della sentenza del 24 giugno 2010 resa dalla CGEU nella causa C-375/08, Pontini, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 Violazione dell'art. 1803 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 Il ricorrente lamenta la non corretta interpretazione sia della citata sentenza della CGEU, sia della sentenza della Cassazione penale (n. 42363/2012, principio di diritto ormai consolidato: Cass. pen, Sez. 6, Sentenza n. 26719 del 2019) che interpreta, a sua volta non correttamente, detta pronuncia comunitaria. La Corte d'Appello sostiene, infatti, che la CGEU, pur affermando che la normativa comunitaria non subordina l'ammissibilità di una domanda dei premi di cui trattasi alla produzione di un titolo giuridico che giustifichi il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggere oggetto di tale domanda, ha riconosciuto che la normativa comunitaria consente agli Stati Membri di imporre l'obbligo di tale titolo, ove lo ritengano necessario, e purché la normativa nazionale soddisfi due criteri: i. deve essere idonea a realizzare gli obiettivi perseguiti dal Reg. n. 1254/1999/CE, ossia quello di prevenire frodi alla Comunità Europea; ii. deve essere proporzionata, ossia non deve porre ingiustificati ostacoli al diritto degli allevatori di percepire i premi stabiliti dal Regolamento. Questa interpretazione, spiega la Corte d'Appello, appare pienamente in grado di soddisfare i due criteri indicati dalla CGEU nella sentenza Pontini, perché solo un sistema che preveda la produzione di legittimi titoli o, comunque, il controllo e la verifica di "prassi abituali" (usi civici) risponde perfettamente all'esigenza di evitare (o per lo meno limitare e rendere più difficoltose) le frodi in danno dell'Unione Europea. Inoltre, tale sistema è certamente conforme al criterio della proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti dalla normativa Europea dal momento che richiede, ai fini della possibilità di fruire dei benefici economici in questione, la legittima (e non meramente "effettiva") disponibilità delle aree adibite a pascolo, tale da impedire che gli allevatori possano abusivamente sfruttare terreni altrui al fine di eludere la normativa comunitaria. Siffatta interpretazione, prosegue il ricorrente, non tiene conto del fatto che l'obiettivo della normativa comunitaria non è quello di evitare lo sfruttamento abusivo di terreni altrui, bensì quello di utilizzare i terreni foraggeri. Nel caso di specie, oltretutto, il ricorrente vantava un titolo: un contratto di comodato stipulato con una società che aveva la disponibilità dei terreni; erra, dunque, la Corte d'Appello nel ritenere che fosse onere del ricorrente dimostrare la validità del titolo.

6. Avendo il Collegio accolto il primo motivo di gravame, i restanti si dichiarano tutti assorbiti.

7. La novità della questione legittima la compensazione integrale delle spese dei gradi di merito e del presente giudizio di cassazione, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., comma 2.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione accoglie il primo motivo di ricorso, assorbiti il secondo, terzo, quarto e quinto motivo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, annulla l'ordinanza-ingiunzione n. 2053/10 del 19.10.2010 emessa dall'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei Prodotti Agroalimentari presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nei confronti di M.P.

Compensa integralmente le spese dei gradi di merito e del presente giudizio di cassazione.

(Omissis)