

Sulla garanzia del *ne bis in idem* in caso di indebita percezione di aiuti comunitari

Cass. Sez. II Civ. 12 dicembre 2023, n. 34699 ord. - Manna, pres.; Amato, est. - T.N. ed a. (avv.ti Viscardini Donà e Comparini) c. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Avv. gen. Stato). (Cassa senza rinvio App. Venezia 2 maggio 2019)

Agricoltura e foreste - Premi ai produttori di carni bovine - Indebita percezione di aiuti comunitari - Garanzia del *ne bis in idem*.

(Omissis)

RILEVATO IN FATTO

CHE:

1. Con ricorso depositato in data 23.12.2011, gli odierni ricorrenti proponevano davanti al Tribunale di Treviso (sezione distaccata di Castelfranco Veneto) opposizione, L. 24 novembre 1981, ex artt. 22 e ss., avverso le ordinanze-ingiunzioni ad essi notificate tra il 23.11.2011 e il 12.12.2011, con le quali il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Direttore Generale del Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti Agroalimentari, aveva loro irrogato sanzioni amministrative pecuniarie (da un minimo di circa Euro36.000,00 ad un massimo di Euro195.000,00) per l'indebita percezione, ai sensi della L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3, di contributi comunitari previsti, nell'ambito della politica agricola comune dell'Unione Europea, dal Regolamento CE n. 2419 dell'11 dicembre 2001. Già in precedenza, il Regolamento CE n. 1254 del 17.05.1999 aveva previsto l'adozione di misure relative al mercato interno che comprendevano il pagamento di premi ai produttori di carni bovine. Al fine di stabilizzare i mercati ed assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola, era stato previsto un sostegno per tutte le aziende costrette a sottodimensionare la produzione in base ai limiti quantitativi imposti dalla Comunità, con la conseguente previsione di un premio calcolato sulla base di una serie di variabili, in particolare il numero e la specie degli animali, applicando un coefficiente di massima densità dei capi presenti in azienda, allo scopo di evitare produzioni eccessivamente intensive. In altri termini, secondo il sistema stabilito dai Regolamenti sopra citati, quanto maggiore è la superficie foraggera adibita per l'allevamento dei bovini durante l'anno, tanti più capi sono ammessi al premio speciale. Agli oppositori era stato contestato di aver ottenuto l'erogazione del "premio speciale bovini maschi" in relazione alle campagne agrarie tra il 2001 e il 2004 allegando contratti di comodato di fondi rustici risultati, poi, stipulati con soggetti che non vantavano alcun diritto sui fondi in questione.

1.1. Il Tribunale di Treviso, con sentenza n. 1459/2017, rigettava l'opposizione, compensando integralmente le spese di lite.

2. Avverso la sentenza del Tribunale proponevano appello gli odierni ricorrenti lamentando, tra gli altri motivi: l'inapplicabilità della sanzione amministrativa irrogata per violazione del principio *ne bis in idem*, di cui all'art. 50 della CDFUE Europea dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, posto che gli appellanti erano già stati sottoposti a procedimento penale per lo stesso fatto, conclusosi con decreto di archiviazione; la non subordinazione della domanda per il "premio speciale bovini maschi" alla disponibilità di un titolo giuridico valido, che giustifichi il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggere oggetto della domanda di aiuto comunitario.

2.1. La Corte d'Appello di Venezia, con la sentenza qui impugnata, rigettava l'appello confermando integralmente la decisione di primo grado, compensando le spese per la novità delle questioni trattate.

3. Avverso la sentenza della Corte d'Appello di Venezia proponevano ricorso per cassazione, illustrato da memoria, T.N., R.G., C.F., D.L., R.D., B.C., Z.A., P.B., P.D., affidandolo a tre motivi.

Si difendeva depositando controricorso il Ministero Delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

CONSIDERATO IN DIRITTO

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"), in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3). I ricorrenti lamentano 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 ("CGUE") 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, sostengono i ricorrenti, in materia sanzionatoria per le frodi



sull'assegnazione dei premi comunitari alla zootecnia nell'ordinamento italiano, contrariamente a quanto richiesto dalla CGUE 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, proseguono i ricorrenti, 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 2001/2004 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 il principio 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: si 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, p. 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 del 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, Mencì, 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, p. 122).

1.2.4. Più precisamente, il "test" proposto dalla Corte di Strasburgo nel caso A & B c. Norvegia (al p. 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 p. 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 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 dai ricorrenti.

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 della 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, della legge citata (vigente *ratione temporis*), ribadita dall'inciso "in ogni caso". Formulazione che, contrariamente a quanto affermato nel ricorso (p. 23, 5 capoverso e ultimi 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. Riconducendo 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 le sanzioni amministrative pecuniarie debbano, perciò, essere annullate.

1.3.3. Come anticipato in parte narrativa, le ordinanze-ingiunzione di cui si lamenta l'illegittimità hanno imposto ai ricorrenti il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi della L. 23 dicembre 1986, n. 898, artt. 2 e 3, vigenti *ratione 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 susseguitesi, 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. 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 della 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. Le ordinanze-ingiunzione di cui si discute hanno, infatti, irrogato le sanzioni amministrative pecuniarie a valle dell'accertamento della non corretta percezione dei contributi comunitari dei quali i ricorrenti hanno beneficiato relativamente al FEOGA, in riferimento ai Regolamenti CEE nn. 1251 e 1254 del 17.05.1999: il primo, istituiva 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 al 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 A & B al sistema del doppio binario di cui alla L. n. 898 del 1986, artt. 2 e 3 si può affermare quanto segue:

(1) 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 punitivo-repressiva assegnata all'irrogazione della sanzione penale a tutela degli illeciti finanziari contro l'UE; nonché dalla finalità prevalentemente general-preventiva affidata alla sanzione amministrativa pecuniaria; (2) 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.); (3) 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, le indagini sono state effettuate dal Nucleo Antifrodi Carabinieri di Parma, organo di polizia giudiziaria delegato alle indagini penali, che avrebbe poi trasmesso i relativi rapporti all'autorità amministrativa che ha emesso le ordinanze-ingiunzioni; (4) 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, L. n. 898 del 1986, art. 2 a 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 delle ordinanze-ingiunzioni di cui si discute per due ordini di ragioni. Innanzitutto, per l'assenza dell'elemento temporale ragionevole: l'attività istruttoria espletata dalla polizia giudiziaria (Nucleo Antifrodi Carabinieri di Parma) si era conclusa con rapporti, tutti datati 08.06.2007, trasmessi all'autorità amministrativa sui quali si erano basate le ordinanze-ingiunzioni notificate ai ricorrenti per contestare loro 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 della polizia giudiziaria - 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 (contratti di comodato, affitto) legittimanti le disponibilità dei terreni. Alla luce della nota sentenza della CGUE (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 (p. 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. Ne' si condividono le conclusioni cui perviene la Corte d'Appello (v. sentenza p. 18, rigo 15 ss.; p. 19, 1 capoverso) che, a valle di un'articolata analisi della sentenza CGUE Pontini, ritenuta non fondata



la tesi degli allora appellanti basata sulla sufficienza dell'utilizzo "effettivo" delle superfici foraggere, ha escluso la sussistenza dei requisiti di premialità in quanto non era stata provata la validità civilistica dei contratti di comodato prodotti in atti, benché neanche sia mai stato verificato in concreto il mancato utilizzo delle zone foraggere, ossia - come chiede la CGUE - benché non sia stata data ugualmente prova del raggiungimento dello scopo dell'effettivo quanto legittimo utilizzo di pascoli. In un più recente caso (CGUE C-116/20 del 07.04.2022, Avio Lucos SRL c. APIA, p.p. 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: p.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 rivelino il legittimo utilizzo di fatto di terreni altrui per il pascolo non abusivo: 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, p.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. Orbene: la Corte territoriale, pur considerando tale ipotesi "alternativa" a quella della produzione di un valido titolo giuridico, perché in grado di soddisfare pienamente i due criteri indicati dalla CGEU (evitare o ridurre le frodi, incentivare l'allevamento intensivo di animali mediante la legittima e non meramente effettiva disponibilità delle aree adibite a pascolo), non ne trae le dovute conseguenze, ritenendo sufficiente ai fini dell'esclusione del premio la mancata produzione di titoli giuridici.

1.4.1. 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.

1.4.2. In definitiva, la sentenza merita di essere cassata. Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 2, la causa può essere decisa nel merito e, per l'effetto, annullate le ordinanze-ingiunzioni emesse dall'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei Prodotti Agroalimentari nei confronti di T.N., R.G., C.F., D.L., R.D., B.C., Z.A., P.B., P.D..

2. Con il secondo motivo i ricorrenti denunciano 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) del comma 1 dell'art. 360 c.p.c., 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.

3. Con il terzo motivo, i ricorrenti deducono 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. I ricorrenti lamentano la non corretta interpretazione sia della sentenza citata 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 impedisce che gli allevatori possano abusivamente sfruttare terreni altrui al fine di eludere la normativa comunitaria. Siffatta interpretazione, proseguono i ricorrenti, 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, i ricorrenti disponevano di un titolo: un contratto di comodato stipulato con una società che aveva la disponibilità dei terreni; erra la Corte d'Appello nel ritenere che fosse onere dei ricorrenti dimostrare la validità del titolo.

4. Avendo il Collegio accolto il primo motivo del ricorso, i restanti si dichiarano assorbiti.

5. La novità della questione legittima l'integrale compensazione tra le parti delle spese dei gradi di merito e del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione accoglie il primo motivo del ricorso, assorbiti il secondo e terzo motivo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, annulla le ordinanze-ingiunzioni emesse dall'Ispettorato Centrale per il Controllo della Qualità dei Prodotti Agroalimentari presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nei confronti di T.N., R.G., C.F., D.L., R.D., B.C., Z.A., P.B., P.D.;

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

(Omissis)

