

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO - CONTABILE: Percezione di contributi pubblici - Politica Agricola Comune (PAC) - Requisiti - Artificiosa creazione delle condizioni per ottenere tali pagamenti - Danno erariale - Sussistenza - Giurisdizione contabile - Natura della responsabilità amministrativa - Dies a quo per il computo della prescrizione.

Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Puglia, 7 febbraio 2022, n. 63

1. “[...] la responsabilità amministrativa – e la conseguente giurisdizione contabile – attinge sia la persona giuridica, sia la persona fisica che ha posto in essere atti o condotte illecite generatori di apporto causale nella determinazione del danno e perseguibili parallelamente alla persona giuridica, cui lo stesso danno è formalmente imputabile, con conseguente “squarciamento” del velo della giuridica personalità davanti alla Corte dei conti [...]”.

2. “[...] la responsabilità amministrativa, su cui giudica la Corte dei conti, ha natura essenzialmente risarcitoria (quindi non “sanzionatoria”, né tanto meno “punitiva”). In tal modo la CEDU ha nettamente distinto l’ambito della responsabilità erariale, non ammettendone una assimilazione, nemmeno ai fini dell’applicazione della Convenzione, ai giudizi penali o anche amministrativo-sanzionatori, come invece avvenuto, sempre con riferimento allo Stato italiano, con la sentenza Grande Stevens contro Italia del 4 marzo 2014 [...]”.

3. “[...] In fattispecie ricorre una situazione di occultamento doloso del danno, consistita nella predisposizione artificiosa di una realtà agricola apparente, costituita al solo scopo di ottenere gli aiuti finanziari di cui trattasi (come spiegato meglio appresso), attraverso comportamenti tali e idonei non solo ad ingannare l’amministrazione erogatrice, ma anche a impedire o a rendere difficoltosa l’individuazione della situazione reale.

Per conseguenza, il dies a quo per il computo della prescrizione va individuato, giusta l’art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994, nel momento in cui vi è stata la conoscibilità obiettiva del danno, nei suoi lineamenti essenziali, da parte dell’amministrazione danneggiata o della Procura contabile; ciò coincide, nel caso di specie, con la data [...] in cui è stata trasmessa alla Procura erariale e alla stessa AGEA la segnalazione di danno dalla Guardia di Finanza [...]”.

4. “[...] per ottenere i contributi di cui si tratta, la “disponibilità” dei terreni va fondata sui titoli civilistici della proprietà, dell’affitto o del comodato [...] e che, dunque, “l’erogazione dei contributi è subordinata alla sussistenza di un titolo giuridicamente idoneo e debitamente documentabile che attribuisca al coltivatore/allevatore la disponibilità della superficie” [...], con la conseguenza che “tale titolo, evidentemente, non può essere surrogato da presunte relazioni di fatto del soggetto con il fondo interessato” (ibidem): in buona sostanza, la <disponibilità dei

terreni deve essere “titolata” non essendo sufficiente una mera relazione di fatto che può concretarsi addirittura nell’usurpazione dei terreni altrui [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. – Con atto di citazione depositato in data 22.09.2020, la Procura regionale ha citato in giudizio i convenuti per sentirli condannare al pagamento, a favore dell’AGEA, della somma complessiva di € 80.138,69, oltre accessori, a cagione dell’asserita indebita percezione da parte dei convenuti di contributi pubblici erogati a margine delle annate 2011-2016 nell’ambito del comparto della Politica Agricola Comune (PAC) - Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA), la cui disciplina prevede l’erogazione di contributi diretti ad agricoltori che coltivano colture cd. ammissibili e un regime di pagamento unico per le aziende agricole, sotto forma di titoli individuali (diritti all’aiuto, legati agli ettari di terra coltivata) che sono assegnati sulla base della media degli aiuti comunitari percepiti da ciascuna azienda in un periodo di riferimento.

In base a tale meccanismo ogni azienda continua quindi a percepire lo stesso ammontare di premi percepito in media nel triennio di riferimento, in funzione della superficie aziendale complessivamente destinata ad attività agricola, per la quale deve essere garantito il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali, dei criteri di condizionalità in materia di sanità pubblica, salute delle piante, benessere degli animali e rispetto dell’ambiente, dettati dalla Commissione europea (cd. disaccoppiamento degli aiuti rispetto alla produzione).

Gli Stati membri possono assegnare gratuitamente dei titoli afferenti alla Riserva nazionale (in quantità commisurata agli ettari di terreno dichiaratamente posseduti ed utilizzati per l’avvio di una nuova attività agricola) ai richiedenti in possesso di almeno uno dei requisiti previsti dalla disciplina dell’UE: tra questi, l’essere “Nuovo agricoltore” ossia un agricoltore che non ha avuto accesso al regime di pagamento unico nelle campagne precedenti, né per fissazione di titoli, né per pagamento per il regime disaccoppiato o per l’accesso alla riserva.

La definizione di “Nuovo agricoltore” è data dal combinato disposto degli artt. 41, paragrafo 2, del Reg. (CE) n. 73/2009 e 2, comma 1, lett. 1) e 17 del Reg. (CE) n. 1120/2009), nonché dall’art. 2 del decreto direttoriale del 23 marzo 2010: in sintesi, agricoltore (persona fisica o giuridica) che ha iniziato l’attività dopo il 31 dicembre 2002 o nel corso del 2002 senza percepire aiuti diretti e che, nel caso di persona fisica, non abbia esercitato attività agricola nei cinque anni precedenti la domanda.

Nella fattispecie oggetto del giudizio, l’erogazione dei contributi sarebbe avvenuta in violazione della disciplina di riferimento. In particolare, la Procura espone che la ditta Giaconelli Vincenza, in

data 02.05.2011 avviava l'attività di azienda agricola in forza di contratto di fitto di fondi rustici per complessivi Ha 108,64 siti in agro di Gravina di Puglia, stipulato con il proprietario Sig. Gaetano Mastrogiacono, rappresentante legale della cooperativa agricola Goldenagrisole.

Per effetto di tale contratto la Sig.ra Giaconelli presentava, in data 13.05.2011, la Domanda Unica di Pagamento (DUP) n. 10810211697 per richiedere finanziamenti agevolati (campagna 2011), e in data 29.07.2011, la domanda di accesso alla riserva nazionale n. 10830097696 (campagna 2011), in qualità di "nuovo agricoltore", per ottenere gratuitamente una quantità di "diritti all'aiuto" (o titoli, pari a n. 106) commisurati agli ettari di terreno dichiaratamente posseduti (rinvenienti dal citato contratto), utilizzati per l'avvio di nuova attività agricola.

La stessa poi, una volta percepito dall'AGEA il contributo di € 44.984,88, risolveva il contratto di affitto con il Mastrogiacono comunicando alla Regione il trasferimento della sua azienda agricola alla Goldenagrisole, cui cedeva a titolo gratuito, con contratto n. 106 del 14.05.2012, anche i "titoli senza terra" che aveva ottenuto dalla riserva nazionale.

A partire dall'anno 2012, la Goldenagrisole usufruiva, quindi, di ulteriori 106 titoli percependo dall'AGEA per le campagne degli anni 2012-2016 aiuti finanziari per un totale di € 160.342,84.

La Procura assume che la Goldenagrisole abbia istituito l'azienda agricola intestata alla Giaconelli solo fittiziamente, al fine di creare artificiosamente le condizioni necessarie per ottenere il finanziamento afferente al 2011 e n. 106 "diritti di aiuto", i quali (definiti "tossici") gli avrebbero consentito di beneficiare indebitamente dei contributi in relazione alle campagne degli anni 2012-2016 per l'importo complessivo sopra indicato.

Il P.M. reputa la condotta dei convenuti contraria al reg. (CE) 73/2009 in materia di pagamento unico di aiuti per le aziende agricole, che avviene sotto forma di titoli individuali (diritti all'aiuto) che sono assegnati ai richiedenti in possesso di almeno uno dei requisiti previsti dalla disciplina sovranazionale, tra cui l'essere "Nuovo agricoltore" (cfr. l'art. 41 paragrafo 2) e 2, comma 1, lett. 1) e 17 del Reg. (CE) n. 1120/2009, nonché dall'art. 2 del decreto direttoriale del 23 marzo 2010).

L'erogazione del contributo è condizionata all'avvio di una nuova attività agricola a favore di soggetti che non hanno praticato alcuna attività agricola nei cinque anni precedenti; nel caso di specie, invece, gli aiuti finanziari sono stati erogati all'interessato sulla base di un'artificiosa creazione delle condizioni necessarie per ottenere tali pagamenti: in sostanza, la società Goldenagrisole e il Mastrogiacono avrebbero utilizzato la Giaconelli come semplice prestanome, in guisa da percepire contributi non spettanti.

Tanto si evincerebbe dalle seguenti circostanze: i terreni ceduti in locazione erano coltivati con strumenti e mezzi della stessa società cooperativa, da parte del marito della Giaconelli (per conto

della Goldenagrisole, sua datrice di lavoro, che provvedeva per di più al raccolto); le erogazioni percepite dalla Giaconelli sono entrate nella disponibilità materiale del nucleo familiare del Mastrogiacomo; il quale, deus ex machina dell'intera operazione e proprietario dei terreni concessi in affitto alla Giaconelli, si sarebbe avvalso della collaborazione sia del marito di quest'ultima, tale Luigi MAZZILLI, suo dipendente, anche per farle firmare la documentazione inerente alle richieste di agevolazione di cui trattasi; che di sua moglie, tale sig.ra Margherita MARCIANO, la quale avrebbe condotto la Giaconelli presso la Banca Popolare di Bari, filiale di Corato, per aprire il conto corrente a quest'ultima intestato (su cui far confluire il finanziamento di € 44.984,88) e tutte le volte in cui era necessario o incassare pro manibus il danaro appena ricevuti gli accrediti disposti dall'AGEA; oppure per riversarlo su un altro conto corrente, intestato alla stessa Marciano, aperto presso la stessa filiale.

La Giaconelli, invece, in un caso emetteva a favore di tale Vincenzo MASTROGIACOMO un assegno di € 35.000,00, che questi girava quasi interamente con assegno (per € 33.000,00), alla Marciano (moglie di Gaetano Mastrogiacomo); in un altro caso bonificava la somma direttamente al Mastrogiacomo (per € 3.000,00).

L'art. 30 del citato reg. (CE) 73/2009 prevede la non erogazione dei pagamenti ottenuti alterando le condizioni necessarie per ottenerli, mentre ai sensi dell'art. 81 del Reg. (CE) n. 1122/2009 i titoli assegnati alla Giaconelli devono intendersi "tossici", e pertanto vanno annullati, restituendone il valore alla riserva nazionale recuperando i contributi.

Su tali fatti, i convenuti sono stati regolarmente invitati a dedurre, articolando nei termini difese considerate non idonee a superare le contestazioni loro elevate dal pubblico attore, se non parzialmente in virtù di approfondimenti istruttori disposti ante causam nei riguardi dell'AGEA, che hanno condotto il P.M. a ridimensionare la richiesta di restituzione relativa alle somme percepite dalla Goldenagrisole, per le campagne dal 2012 al 2016, segnatamente da € 160.342,84 ad € 35.153,81, in quanto limitata alla sola "spendita" di 69 titoli in più, in luogo dei 106 inizialmente contestati, e all'annullamento dei titoli indebitamente attribuiti da parte dell'AGEA la quale, oltre a chiedere alla Giaconelli la restituzione di quanto indebitamente percepito (€ 44.984,88), ha anche comunicato alla Goldenagrisole, in base all'istruttoria effettuata, l'importo da essa indebitamente percepito, pari ad € 35.153,81.

Non risultando alcuna restituzione degli importi testé indicati, e ritenendo foriero di danno erariale l'inserimento nelle DD.UU.PP. presentate dal 2011 al 2016 di titoli ottenuti indebitamente – in guisa da percepire i predetti contributi, cui non avrebbero avuto diritto, la pubblica accusa ha

perciò chiamato i predetti a rispondere dei riferiti fatti davanti a questa Corte, chiedendo la restituzione ad AGEA dell'importo pari a complessivi € 80.138,69, contestando, in via definitiva:

- al Sig. Mastrogiacomo e alla azienda Goldenagrisole, in solido tra loro, sia l'importo di € 35.153,81 a titolo di contributi direttamente percepiti dalla Goldenagrisole a valere sulle campagne 2012-2016, che quello afferente all'indebita percezione, da parte della Giaconelli, della somma di € 44.984,88 per la campagna 2011;
- alla Giaconelli, tale ultima somma, per colpa grave e in via sussidiaria, nella misura in cui con comportamento gravemente negligente, avrebbe sottoscritto la documentazione inerente al finanziamento e consentito l'utilizzo del proprio conto corrente per l'accredito di somme che poi venivano stornate a favore della famiglia Mastrogiacomo.

2. – Con memoria depositata in data 17 febbraio 2021 il convenuto Mastrogiacomo, in proprio e quale l.r.p.t. della società Goldenagrisole, chiedeva preliminarmente fosse dichiarato il sopravvenuto difetto di interesse della Procura, allegando: (i) che nell'anno 2012 la Goldenagrisole aveva utilizzato (cfr. domanda n. 20806584775 e il Registro Nazionale Titoli tenuto dall'AGEA) solo n. 69 titoli per superficie, esattamente gli stessi dei quali era intestataria nell'anno precedente, e così in riferimento agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016 (come emerge dalla consultazione del Registro Nazionale); (ii) che l'AGEA aveva già recuperato dalla Goldenagrisole la somma di € 40.161,88, comprensiva del sopra indicato credito pari € 35.153,81, oltre € 5.008,07 per spese ed interessi sulla sorte capitale, attraverso l'istituto della compensazione, come dimostrato dall'allegato "Estratto compensazioni effettuate da AGEA nei confronti della Godenagrisole al 16.2.2021".

Eccepiva, inoltre:

- l'assenza di responsabilità a titolo personale del Sig. Mastrogiacomo Gaetano, non prevista dall'art. 3 della L. 23.12.1986 n. 898;
- l'inutilizzabilità delle sommarie informazioni rese dalla Sig.ra Giaconelli perché prestate in assenza delle garanzie di legge e contraddittorie rispetto alle posizioni assunte dal marito Mazzilli Luigi;
- l'assenza di responsabilità per intervenuta abrogazione dei Regolamenti (CE) 73/2009 e n. 1122/2009, ad opera del Reg. (UE) 1307/2013 e Reg. (UE) 640/2014;
- che l'azione restitutoria intrapresa dalla Procura è condizionata dalla decadenza dal potere accertativo intervenuta in sede amministrativa;
- in via estremamente subordinata, la prescrizione dell'azione amministrativa.

La convenuta Giaconelli, con memoria depositata in data 18 febbraio 2021 deduceva, invece: (i) la nullità della citazione per indeterminatezza – non potendosi ivi affermare da un lato la sua

responsabilità per colpa grave e dall'altro la condotta induttiva serbata dal Mastrogiacomo a suo carico al fine di farle presentare le domande di accesso alla riserva o addirittura da questi presentate a sua insaputa; (ii) l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno il cui esordio, in assenza di indicazione da parte della Procura di alcun comportamento diretto all'occultamento del danno, va fatto risalire all'epoca dei singoli pagamenti; (iii) il difetto di giurisdizione di questa Corte con riferimento alla posizione dei privati percettori di aiuti comunitari; (iv) la improcedibilità e improponibilità della domanda per pendenza di procedimento amministrativo finalizzato al recupero degli importi, ne bis in idem per il divieto di abuso degli strumenti processuali, avendo la odierna convenuta l'odierna, in relazione alla medesima fattispecie, subito quattro procedimenti, incluso quello presente di responsabilità amministrativo-contabile (quello sanzionatorio avviato dal Ministero delle Politiche Agricole, archiviato per intervenuta prescrizione; quello amministrativo di recupero avviato dall'AGEA, oggetto di giudizio davanti al TAR Puglia - Bari, RG 674/2020; infine, quello penale all'esito del quale il giudice potrebbe determinare il relativo importo risarcitorio; (v) l'insussistenza dei presupposti soggettivo e oggettivo della contestata responsabilità erariale; (v) l'erronea quantificazione del danno.

3. – A seguito della prima udienza del 10 marzo 2021 la Sezione, ritenendo non pienamente perspicace l'effettiva portata delle sopra riferite compensazioni, disponeva incumbenti istruttori ordinando all'AGEA: (i) di far conoscere, mediante dettagliata e documentata relazione, lo stato attuale dei recuperi da essa disposti a valere sul CUA 06724320723 per le campagne anni 2012-2016, posto che alla data del 17.04.2020 (come da comunicazione di pari data della stessa Agenzia inoltrata alla indicata ditta) il credito residuo dell'AGEA ammontava ad € 35.153,81; (ii) di chiarire se, e in che termini, fosse stata fatta applicazione nella fattispecie dell'art. 20 del Regolamento (UE) n. 908/2014.

L'AGEA comunicava di avere (a seguito della nota del 17.04.2020, con cui aveva comunicato alla Goldenagrisole di aver proceduto all'annullamento dei titoli indebitamente attribuiti e richiesto la restituzione dei relativi importi), interamente recuperato, alla data del 19.06.2020, l'importo di € 35.153,81, ai sensi dell'art. 28 del regolamento UE n.908/2014, mediante compensazione automatica con ulteriori pagamenti spettanti alla citata cooperativa.

4. – In vista della presente udienza di trattazione, la convenuta Giaconelli, nel ritenere l'insussistenza di alcun danno erariale, si riportava alle conclusioni rassegnate negli atti scritti, insistendo per il rigetto della domanda.

All'odierna udienza, il Pubblico Ministero e i difensori dei convenuti hanno concluso come da verbale in atti.

La causa è stata, quindi, trattenuta per la decisione.

5. – Vanno disattese quasi tutte le eccezioni formulate in via pregiudiziale o preliminare dai convenuti.

Sussiste la giurisdizione di questa Corte in merito a fattispecie quale quella oggetto di giudizio, in cui si discute di contributi di derivazione nazionale, europea o mista, percepiti da persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, ove tali contributi siano vincolati alla realizzazione di programmi pubblicistici e siano stati indebitamente conseguiti oppure distolti da detta finalità, come da ampia giurisprudenza di questa Corte e di legittimità (ex multis, cfr. C. Conti, Sez. Giur. Puglia, n. 438/2018, che affronta funditus tale questione; id., n. 79/2019; Cass., S.U. Ord. n. 4511/2006 e n. 22513/2006; id. nn. 5019/10 e 1775/13 e, di recente, S.U., Sent. n. 1515/2016, Ord. n. 7009/2020), cui si rinvia per ragioni di sinteticità.

Peraltro, la responsabilità amministrativa – e la conseguente giurisdizione contabile – attinge sia la persona giuridica, sia la persona fisica che ha posto in essere atti o condotte illecite generatori di apporto causale nella determinazione del danno e perseguibili parallelamente alla persona giuridica, cui lo stesso danno è formalmente imputabile, con conseguente “squarciamento” del velo della giuridica personalità davanti alla Corte dei conti (cfr. Corte conti, sez. giur. Lazio, 7 giugno 2012, n. 601).

5.1. – L’eccezione di nullità dell’atto di citazione per indeterminatezza è inammissibile, attenendo, per come formulata, al merito della pretesa azionata dalla Procura – e cioè al profilo dell’imputazione dei fatti e delle omissioni illeciti addebitati, in un caso a titolo doloso, nell’altro gravemente colposo (per cui v. meglio infra) – piuttosto che alla mancanza di un requisito di validità dell’atto processuale di cui si tratta.

5.2. – Non sussiste la violazione del ne bis in idem.

Sul punto, è sufficiente richiamare:

- da un lato, la ben nota giurisprudenza sulla indipendenza dei procedimenti (penale, contabile, amministrativo), agendo il Procuratore della Corte dei conti nell’esercizio di una funzione obiettiva e neutrale e a tutela dell’interesse generale al corretto esercizio delle funzioni amministrative e contabili (ex multis cfr., per quanto riguarda la Corte regolatrice, Cass., S.U. sent. n. 20701/2013; per quanto riguarda la giurisprudenza contabile, Sez. giur. TAA, sede di Trento, sent. n. 23 del 21 febbraio 2013: “..., non sussiste ‘bis in idem’ sino a quando non sia avvenuto l’effettivo ristoro del danno, salvo tener conto in sede esecutiva degli importi eventualmente versati a titolo risarcitorio (cfr., ex plurimis, Sezione Giurisdizionale Regionale Lombardia, 14 marzo 2007, n. 155; Corte dei conti, Sez. III, 20 aprile 2006, n. 183; Sezione Giurisdizionale Regionale Friuli Venezia Giulia, n.

995 del 31 dicembre 2005; e conformi; per la procedibilità dell'azione contabile in pendenza di procedimento amministrativo di recupero, v. questa stessa Sezione, n. 13 del 6 maggio 2011)”. Ration per cui, non può costituire elemento ostativo all'esercizio dell'azione di danno erariale (come pretenderebbe parte convenuta) il potere dell'AGEA di agire direttamente per il recupero dei contributi indebitamente erogati (ai sensi degli artt. 2-3 della L. n. 868/1986), essendo le due iniziative indipendenti e autonome fino all'eventuale pagamento disposto per l'una o per l'altra via; - dall'altro, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che di recente (Rigolio c. Italia, 13 maggio 2014), ha affermato che la condanna della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa è volta al risarcimento di un pregiudizio economico e non già alla comminatoria di una pena o di una sanzione amministrativa.

In tale prospettiva, ad avviso del giudice europeo, la responsabilità amministrativa, su cui giudica la Corte dei conti, ha natura essenzialmente risarcitoria (quindi non “sanzionatoria”, né tanto meno “punitiva”). In tal modo la CEDU ha nettamente distinto l'ambito della responsabilità erariale, non ammettendone una assimilazione, nemmeno ai fini dell'applicazione della Convenzione, ai giudizi penali o anche amministrativo-sanzionatori, come invece avvenuto, sempre con riferimento allo Stato italiano, con la sentenza Grande Stevens contro Italia del 4 marzo 2014 (cfr. anche Corte dei conti, Sez. riunite, sent. n. 28/2015/QM secondo cui la Corte dei conti giudica su fattispecie aventi struttura contrattuale-extracontrattuale, che si inseriscono “nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria-recuperatoria (cfr. Corte EDU, sent. del 13 maggio 2014, Rigolio vs. Italia), in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'essa patrimoniale, che comunque non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale”).

5.3. – La asserita erroneità nella quantificazione del danno è destituita di ogni fondamento, posto che l'importo contestato alla Giaconelli corrisponde esattamente alla somma da ella percepita a margine della domanda di finanziamento relativa alla campagna 2011.

5.4. – Va, altresì, respinta l'eccezione di prescrizione.

In fattispecie ricorre una situazione di occultamento doloso del danno, consistita nella predisposizione artificiosa di una realtà agricola apparente, costituita al solo scopo di ottenere gli aiuti finanziari di cui trattasi (come spiegato meglio appresso), attraverso comportamenti tali e idonei non solo ad ingannare l'amministrazione erogatrice, ma anche a impedire o a rendere difficoltosa l'individuazione della situazione reale.

Per conseguenza, il dies a quo per il computo della prescrizione va individuato, giusta l'art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994, nel momento in cui vi è stata la conoscibilità obiettiva del danno, nei suoi lineamenti essenziali, da parte dell'amministrazione danneggiata o della Procura contabile;

ciò coincide, nel caso di specie, con la data (21.11.2018) in cui è stata trasmessa alla Procura erariale e alla stessa AGEA la segnalazione di danno dalla Guardia di Finanza (cfr. doc. 1 della produzione attorea e, in termini, Sezione giur. T.A. Adige, n. 11 del 2020; Sezione giur. Sicilia, n. 65 del 2018; Sezione giur. Puglia, n. 519 del 2017; IA, n. 245 del 2017; IIIA, n. 682 del 2015).

Poiché l'invito a dedurre è stato notificato il 31.02.2020 alla Giaconelli, e in data 03.02.2020 al Mastrogiacomo, la domanda de qua deve reputarsi tempestiva, anche nei confronti di chi viene attinto dalla presente azione in via sussidiaria e per colpa grave: non vi sono a tal uopo ragioni per differenziare la posizione di quest'ultimo (la Giaconelli), in presenza di una fattispecie connotata da una condotta dolosa del soggetto convenuto in via principale, che ha occultato dolosamente il danno, perché "la prescrizione è istituito che, onde raggiungere l'obiettivo della certezza dei diritti, sanziona l'inerzia del titolare del diritto, ma a condizione che questi sia in grado di esercitare lo stesso diritto, incidendo sul decorso della prescrizione tutte quelle circostanze che ne impediscono l'esercizio da parte del suo titolare" (C. Conti, Sez. IIA, n. 209/2003); in termini, cfr. anche C. Conti, Sez. Giur. Campania, sent. n. 383/2020, e giurisprudenza ivi richiamata; Sez. Giur. Veneto, n. 599/2008, secondo cui "ai fini dell'individuazione del dies a quo del termine di prescrizione si deve fare riferimento, anche per coloro che non posero in essere il comportamento occultativo, e rispondono solo in via sussidiaria, al momento in cui si è raggiunta l'obiettivo conoscibilità del danno cagionato ed occultato (sul punto Terza Sezione Centrale Appello n. 98/2002, che ha confermato la sentenza n. 1116/1999 di questa Sezione; Sezione Lombardia n. 448/2006).".

5.6. – È fondata, invece, l'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse, limitatamente però ai soli contributi erogati alla Goldenagrisole per le campagne dal 2012 al 2016: dagli approfondimenti istruttori disposti in corso di causa è emerso che la situazione sostanziale alla cui tutela era preordinata la azione de qua abbia trovato esauriente componimento in sede stragiudiziale, avendo lo stesso ente erogatore comunicato di avere interamente recuperato tale parte residua dei contributi – pari ad € 35.153,81 – dalla citata cooperativa, ai sensi dell'art. 28 del regolamento UE n. 908/2014.

Di conseguenza, va dichiarata la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ad agire in capo al P.M., in relazione a tale posta di danno.

6. – Va accolta, invece, la rimanente parte della domanda, con cui la Procura lamenta l'indebita percezione, da parte dei convenuti, del contributo afferente alla campagna 2011, pari ad € 44.984,88, chiedendone la restituzione da parte della Goldenagrisole e al Mastrogiacomo in via principale, alla Giaconelli in via sussidiaria.

In punto di diritto, va premesso che la materia degli aiuti comunitari in campo agricolo è disciplinata, tra l'altro, dal Reg CE n. 1251/1999, cui ha fatto seguito il regolamento CE n. 1782/2003, poi sostituito dal regolamento CE n. 73/2009, che ha modificato il regime degli aiuti comunitari all'agricoltura introducendo un pagamento unico svincolato dall'obbligo di produzione (disaccoppiamento); all'agricoltore viene, così, erogato un incentivo economico legato all'estensione della superficie aziendale complessivamente destinata ad attività agricola, per la quale deve essere garantito il mantenimento delle buone condizioni agronomiche e ambientali dettati dalla Commissione europea (principio della condizionalità). Questo regime di pagamento avviene per le aziende agricole sotto forma di "titoli individuali", che sono assegnati sulla base della media degli aiuti comunitari percepiti da ciascuna azienda nel triennio considerato quale termine di riferimento.

Come efficacemente argomentato dalla giurisprudenza di questa Corte, «L'attribuzione degli aiuti è subordinata all'assegnazione di titoli, senza i quali gli agricoltori non possono ottenere contributi, pur avendo la giuridica disponibilità di terreni e pur svolgendo già un'attività agricola.

Tutti i titoli italiani risultano censiti in un registro nazionale (cd. "Registro Nazionale Titoli"), istituito con decreto-legge 9 settembre 2005, n. 182, convertito, con modificazioni, con la legge 11 novembre 2005, n. 231. Il conseguimento dei titoli, per poter richiedere i connessi contributi, può avvenire mediante il trasferimento tra agricoltori (nelle forme della vendita, della successione o di affitto, etc.), trattandosi di diritti cartolarizzati e quindi trasferibili con o senza i terreni cui si riferiscono, oppure attingendo, gratuitamente, ai titoli della "Riserva Nazionale", gestita dall'AG.E.A.

Questa seconda modalità ha, però, carattere eccezionale, potendovi accedere, per una sola volta, coloro che gestiscono aziende in zone soggette a programmi di ristrutturazione o sviluppo o si trovano in predefinite situazioni particolari oppure avviano per la prima volta un'attività agricola (cd. <nuovi agricoltori>); si tratta dunque di soggetti deboli che l'ordinamento ritiene meritevoli di tutela favorendone l'inserimento nel contesto produttivo.

Ai sensi dell'articolo 41, comma 2 del Reg. (CE) n. 73/2009, gli Stati membri possono, infatti, "utilizzare la riserva nazionale per assegnare, in via prioritaria, in base a criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento tra gli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, diritti all'aiuto agli agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola".

Per quanto qui rileva, la concessione gratuita dei titoli avviene, ai sensi dell'art. 2, lett. I) del Reg. (CE) n. 1120/09 [recante "modalità di applicazione del regime di pagamento unico" in esecuzione

del Reg. (CE) n. 73/2009], a favore dell' "agricoltore che inizia a esercitare l'attività agricola" - vale a dire della "persona fisica o giuridica che non ha esercitato in nome e per conto proprio alcuna attività agricola, né ha esercitato il controllo su una persona giuridica dedita a un'attività agricola nel corso dei cinque anni precedenti l'inizio della nuova attività agricola" - e, ai sensi del successivo articolo 17, comma 2, in numero "non superiore al numero di ettari che detiene (in proprietà o in affitto) al momento della presentazione della domanda".

La richiesta di accesso alla "Riserva Nazionale" legittima inoltre il nuovo agricoltore ad ottenere la corrispondente contribuzione a carico del F.E.A.G.A., computata in base all'abbinamento tra terreni dichiarati e titoli ottenuti. [...] Il rischio che l'accesso alla Riserva nazionale si configuri come un'operazione fraudolenta, posta in essere all'unico scopo di consentire l'acquisizione indebita di titoli da parte di operatori economici già presenti nel mercato, procurando loro un vantaggio confliggente con gli scopi previsti dalla politica agricola comune, era stata prevista dal legislatore eurounitario: l'art. 30 del Reg. (CE) 73/2009 prevede, infatti, che "Senza pregiudizio di eventuali disposizioni specifiche di singoli regimi di sostegno, non sono erogati pagamenti ai beneficiari che risultino aver creato artificialmente le condizioni necessarie per ottenere tali pagamenti al fine di trarne un vantaggio contrario agli obiettivi del regime di sostegno".

La norma riportata si colloca tra le disposizioni di carattere generale del regolamento (Titolo II) e quindi si applica a tutti i regimi di sostegno ivi contemplati, come espressione delle clausole generali di correttezza e buona fede alle quali deve essere improntato il comportamento di chiunque richieda l'assegnazione di risorse finanziarie pubbliche.

In termini sostanzialmente corrispondenti dispone altresì l'articolo 60 del Regolamento (CE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio "sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune".

L'articolo 81, comma 1 del Reg. (CE) n. 1122/2009 [recante "modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori"], stabilisce inoltre che "qualora, successivamente all'assegnazione di diritti all'aiuto agli agricoltori [...], si riscontri che determinati diritti sono stati assegnati indebitamente, l'agricoltore interessato cede i diritti indebitamente assegnati alla riserva nazionale", che, "Se nel frattempo l'agricoltore ha trasferito i diritti all'aiuto ad altri agricoltori, l'obbligo di cui al primo comma incombe anche ai cessionari" e che "I diritti all'aiuto indebitamente assegnati si considerano non assegnati fin dall'inizio". [...] Va, a questo punto, rilevato, quale principio di carattere generale posto a presidio della corretta allocazione delle risorse pubbliche rientranti nell'ambito qui

considerato, che <per ottenere i contributi di cui si tratta, la “disponibilità” dei terreni va fondata sui titoli civilistici della proprietà, dell’affitto o del comodato> (Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 263 del 20 aprile 2018) e che, dunque, “l’erogazione dei contributi è subordinata alla sussistenza di un titolo giuridicamente idoneo e debitamente documentabile che attribuisca al coltivatore/allevatore la disponibilità della superficie” (Corte dei conti, Sez. App. Sicilia, sent. n. 166 del 23 giugno 2015), con la conseguenza che “tale titolo, evidentemente, non può essere surrogato da presunte relazioni di fatto del soggetto con il fondo interessato” (ibidem): in buona sostanza, la <disponibilità dei terreni deve essere “titolata” non essendo sufficiente una mera relazione di fatto che può concretarsi addirittura nell’usurpazione dei terreni altrui> [...]» (Corte dei conti, Sez. Giur. Friuli Venezia-Giulia, 12 gennaio 2021, n. 1).

Tanto premesso, con riguardo all’elemento oggettivo della responsabilità amministrativa deve evidenziarsi che, come più volte ribadito da varie pronunce di questa stessa Sezione (ex plurimis, n. 571 del 17.12.2015), la giurisprudenza contabile ritiene pacificamente che gli obblighi che il soggetto aderente assume abbracciano tutti gli adempimenti fissati nel contratto di concessione del contributo e nelle condizioni legali sottese all’erogazione del medesimo, sicché lo sviamento rispetto alla finalità voluta dalla legge può realizzarsi sia nella fase di concessione della provvidenza (ad esempio attraverso false attestazioni preliminari all’ammissione al beneficio, cfr. Sez. Sardegna, sent. n. 142/2013); sia nella successiva fase gestoria (ad esempio, mediante la predisposizione di false fatturazioni attestanti attività mai realizzate: Sez. Sardegna, sent. n. 356/2013; Sez. Calabria, sent. n. 203/2014).

Tenendo conto, quindi, dei sopra richiamati e condivisi orientamenti ermeneutici, e di quanto accertato in sede di indagine dalla Guardia di Finanza, non contestato in questa sede (se non con un generico richiamo all’art. 351 c.p.p. riguardo all’inutilizzabilità delle dichiarazioni della Giaconelli, le quali integrano, invece, idonee fonti di prova, ancorché atipiche, il cui valore indiziario è liberamente apprezzabile dal giudice contabile, ex art. 116 c.p.c., all’esito del contraddittorio processuale: ex plurimis, cfr. Corte dei conti, Sez. 2^a di App., 07 febbraio 2014, n. 52), la Sezione reputa che, in aderenza ai principi espressi dalle norme di diritto sostanziale concernenti il riparto dell’onere probatorio (artt. 2697-2698 c.c.), la Procura abbia fornito la prova del danno di cui si chiede il risarcimento.

Il Collegio, pertanto, all’esito del confronto dialettico tra le parti intervenute in corso di causa, è dell’opinione che il predetto compendio probatorio compri, in maniera chiara e incontrovertibile, la dinamica e la realtà dei fatti in senso aderente alla prospettazione accusatoria, e cioè che la richiesta di finanziamento de qua sia stata presentata al solo fine di lucrare il relativo contributo,

stante la gravità, precisione e concordanza degli elementi probatori versati nel giudizio, ai sensi dell'art. 2729 c.c.

Dalle accurate indagini finanziarie e dalla allegata documentazione versata in atti si evincono le illecite condotte dolose realizzate serbate dalla citata società agricola nella fase di presentazione della domanda, in cui è stata predisposta una situazione apparente diversa da quella reale, in termini di simulazione, in capo alla richiedente Giaconelli, del possesso della qualità di “Nuovo agricoltore” prevista dalla prefata normativa sovranazionale, artatamente creata ad hoc dal Mastrogiacomo per farle ricevere indebitamente i c.d. titoli e il contributo di cui si opina. Tanto emerge dalle seguenti circostanze:

- la cessione di propri terreni alla Giaconelli, utili per ottenere la provvista di titoli a loro volta funzionali alla concessione dei finanziamenti di cui trattasi e poi trasferiti alla Goldenagrisole, a distanza di un solo anno dall'avvio dell'attività agricola – nonostante il contratto di cessione prevedesse una durata di anni sei – unitamente ai 106 titoli acquisiti gratuitamente dalla riserva nazionale l'anno precedente;
- la Giaconelli ha completamente disconosciuto l'acquisizione di detti terreni, le attività agricole ivi esercitate e ogni attività conseguente alla coltivazione degli stessi, incluso quella relativa alle domande di agevolazione in parola;
- l'ingresso della Giaconelli nella compagine sociale della Goldenagrisole (fino al 2015), dopo l'avvio della nuova attività agricola, come dichiarato dalla stessa società convenuta;
- tutta la gestione fiscale, amministrativa ed operativa dell'operazione è stata curata dal Mastrogiacomo, direttamente o avvalendosi della collaborazione di sua moglie Margherita Marciano, mentre la Giaconelli dichiarava di avere accettato l'intestazione formale di tale attività agricola solo per fare un favore al Mastrogiacomo, datore di lavoro di suo marito (Luigi Mazzilli);
- il conto corrente acceso per l'accredito del contributo in parola era stato aperto con la collaborazione della moglie del Mastrogiacomo, che la accompagnava nelle svariate occasioni in cui la convenuta prelevava danaro per stornarlo a favore della Marciano e perciò della famiglia Mastrogiacomo;
- la movimentazione di tale conto (cfr. il p.v. di constatazione della G. di F. del 20.11.2018, fg. n. 5 e ss., allegato alla segnalazione di danno erariale del 21.11.2018) rende del tutto verosimile che il reale percettore del contributo di € 44.984,88 fosse il Mastrogiacomo, come si rileva, in primis, dalla tempistica degli accrediti delle varie tranches effettuata dall'AGEA, e dai movimenti in uscita, attuati nell'immediata prossimità dei primi; ma anche dal fatto che le somme accreditate sono state riversate quasi per l'intero importo alla famiglia Mastrogiacomo, di cui € 38.000,00 per effetto di

operazioni tracciabili (tramite bonifico al Mastrogiacomo in data 30.12.2011 per la somma di € 3.000,00; tramite assegno a favore di tale Mastrogiacomo Vincenzo, per l'importo di € 35.000,00, che dopo pochi giorni riversava la somma di € 33.000,00, sempre tramite assegno, alla Marciano, moglie di Gaetano Mastrogiacomo), mentre la rimanente somma è stata verosimilmente consegnata in contanti alla Marciano o depositata sul suo conto corrente.

Le informazioni rese e racchiuse nella segnalazione della Guardia di Finanza, rivelano pertanto in modo chiaro, preciso e concordante che la Giaconelli non avesse alcuna intenzione di avviare un'attività agricola e che materialmente non l'ha mai esercitata, nemmeno nel breve periodo (un anno) in cui è risultata formalmente attiva; e che la domanda di accesso alla riserva nazionale e la DUP per la campagna agricola del 2011 siano state presentate simulando l'ingresso nel settore quale nuovo agricoltore.

Sotto il profilo soggettivo, ad avviso del Collegio non potrebbe non essere sorretta dal dolo la condotta del Mastrogiacomo, nella misura in cui, al fine di ottenere i citati aiuti, ha predisposto una situazione apparente diversa da quella reale, simulando la sussistenza di un nuovo soggetto agricolo, di un valido titolo di possesso e di conduzione di terreni, compilando e presentando ad AGEA false dichiarazioni in ordine a tali presupposti a corredo delle domande di concessione di titoli e di finanziamento in riferimento alla campagna 2011, al fine di percepire indebitamente contributi pubblici.

In tale contesto, ulteriormente convergente nel senso della piena responsabilità dolosa di tale soggetto per i fatti ivi contestati è il dirimente dato, pienamente acquisito nel processo, che sia stato lui il materiale percettore di buona parte del contributo in parola, almeno per l'importo di € 36.000,00, relativo alle sole operazioni tracciabili.

Sul punto, non sono state offerte dalla Goldenagrisole e dal Mastrogiacomo giustificazioni di sorta o convincenti in merito alla causa sottesa sia al citato versamento di € 33.000,00 in favore della Marciano – non sono stati spiegati, ad es., i rapporti esistenti tra sua moglie e Vincenzo Mastrogiacomo, che hanno indotto quest'ultimo ad emettere il citato assegno – che al trasferimento della somma di € 3.000,00 dalla Giaconelli direttamente al titolare della Goldenagrisole; la quale somma, nonostante quanto da questi asserito, non può ritenersi “legittimamente versata al Sig. Mastrogiacomo Gaetano a titolo di canone di affitto in data 30.11.2011”, atteso che il citato contratto di affitto del 02.05.2011, in essere tra i due soggetti, prevedeva invece, all'art. 3, il versamento di un canone annuale di affitto pari (solo) a “Euro mille” (perciò tale spostamento patrimoniale non è giustificabile); peraltro, la circostanza che detto trasferimento (anche se il ridetto canone avrebbe dovuto essere versato “annualmente al termine di ogni annata agraria e comunque

improrogabilmente entro e non oltre la conclusione di ogni anno solare”) sia stato effettuato (il 30.11.2011) nello stesso giorno in cui l’AGEA ha accreditato alla Giaconelli la seconda tranche del finanziamento, pari a € 4.507,41, induce ancora una volta a ritenere che tale disposizione sia giustificata dalla necessità di riversare al Mastrogiacomo il contributo trasferito dal soggetto erogatore.

Per effetto di tali condotte la ditta Giaconelli Vincenza ha ottenuto dall’AGEA, per la campagna 2011, complessivi € 44.984,88, in violazione della sopra indicata normativa di riferimento, sia di quella inizialmente vigente che di quella intervenuta successivamente.

Si ritiene, conformemente all’atto di citazione, che di tale danno debba rispondere, in via sussidiaria, anche la Giaconelli (per i contorni e la ratio del regime ripartito della responsabilità nelle fattispecie di concorso di più persone nella causazione del danno erariale, le cui condotte sono connotate dall’elemento psicologico del dolo e della colpa grave si rinvia, in particolare, a C. conti, Sez. riun, sent. n. 4/QM/99); e cioè che, nel caso di specie, ci si trovi al cospetto di una condotta gravemente colposa per omessa vigilanza da parte della Giaconelli. La quale, trascurando di esercitare il benché minimo controllo, in sostanza subendo supinamente quanto il Mastrogiacomo e i suoi collaboratori le suggerivano di fare, ha consentito a quest’ultimo di mettere in atto il meccanismo sopra delineato – e di ottenere risorse cui mai avrebbe potuto diversamente avere accesso – fidandosi ciecamente, con comportamento improntato alla massima disattenzione, dell’operato del sopra citato imprenditore, cui si affidava senza riserve. Mentre con una sia pur minima diligenza ella avrebbe potuto accorgersi delle intenzioni e delle modalità truffaldine con cui agiva il Mastrogiacomo, della natura e della legittimità degli accrediti disposti in suo favore, su un conto corrente ad essa intestato al solo fine di farvi fluire i contributi per poi riversarli al predetto.

In altri termini, ella ha accettato di essere trattata come un “fantoccio” nelle mani dell’autore principale dell’illecito che qui occupa, abdicando totalmente ad esercitare qualsiasi attività di garanzia e controllo, ad essa intestata nel momento in cui si è assunta la paternità (formale) dell’operazione di finanziamento che qui occupa.

Reputa, per conseguenza, il Collegio che la responsabilità sussidiaria di questa convenuta vada estesa a tutto l’importo della corrispondente voce di danno e che, perciò, non possa trovare accoglimento la domanda di riduzione dell’addebito, a causa del profilo di estrema gravità della colpa ravvisato nella sua condotta.

La natura sussidiaria della responsabilità colposa determina l’applicabilità del beneficium excussionis; pertanto, in executivis andrà preventivamente escussa la parte condannata a titolo principale.

7. – In conclusione, in accoglimento parziale della domanda attorea, va dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione ai contributi erogati alla Goldenagrisole a margine delle campagne 2012-2016, avendo l'ente erogatore recuperato in via amministrativa le risorse ivi reclamate (€ 35.153,81), per i medesimi fatti oggetto di causa.

Di contro, va disposta la condanna, della suddetta società cooperativa agricola e di Gaetano Mastrogiacomo, in solido tra loro e quali responsabili in via principale, al pagamento in favore dell'AGEA della somma di € 44.984,88.

Deve, infine, essere condannata al pagamento della medesima somma, anche la convenuta Giaconelli, a titolo di responsabilità sussidiaria.

Su tale importo è dovuta la rivalutazione monetaria, a decorrere dalla data di percezione delle somme e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza. Sulla somma così rivalutata da quest'ultima data e sino al soddisfo sono dovuti gli interessi in misura legale.

Le spese di lite seguono la soccombenza, e sono liquidate con nota a margine della sentenza, giusta l'art. 31, comma 5 c.g.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 36171 del registro di Segreteria, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,

DICHIARA

la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse, in relazione alla somma di € 35.153,81;

CONDANNA

- in via principale, i convenuti Goldenagrisole - Società Cooperativa Agricola, in persona del legale rappresentante p.t., e Mastrogiacomo Gaetano, sopra meglio generalizzati, in solido tra loro, al pagamento in favore dell'AGEA, della somma di € 44.984,88;

- Giaconelli Vincenza, sopra meglio identificata, a titolo di responsabilità sussidiaria, al pagamento in favore dell'AGEA della somma di € 44.984,88.

Su tale somma è dovuta la rivalutazione monetaria, a decorrere dalla data di percezione delle somme contestate e sino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre interessi legali, sulla somma così rivalutata da quest'ultima data e sino al soddisfo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza, nella misura liquidata dalla Segreteria con nota in calce, in parti eguali tra i convenuti condannati.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

Il Relatore Estensore Marcello Iacubino

Il Presidente Francesco Paolo Romanelli