



SENT. 118/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Daniela	ACANFORA	Presidente
Antonio	BUCCARELLI	Consigliere relatore
Roberto	RIZZI	Consigliere
Nicola	RUGGIERO	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sull'appello iscritto al n. **60371** del registro di segreteria,
proposto da:

Emanuele LIVERANI, nato a Faenza (RA) il 26 agosto 1963 (c.f. LVRMNL63M26D458J), rappresentato e difeso dall'avv. Edoardo Iannuzzi (edoardoianuzzi@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliato in Roma alla via Castelfidardo n. 51, con atto notificato il 28.10.2022 e depositato il 21.11.2022

contro

Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, rappresentato in appello dal Procuratore Generale della Corte dei conti;

avverso

	SENT. 118/2024	2	
	e per la riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte		
	dei conti per la Regione Emilia-Romagna n. 131/2022 depositata il		
	22.7.2022 di cui al giudizio iscritto al n. 45789 del registro di segreteria,		
	notificata l'1.8.2022.		
	Visti gli atti del giudizio.		
	Uditi all'udienza pubblica del 7 novembre 2023 con l'assistenza del		
	segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore, l'avv. Edoardo		
	Iannuzzi e il v.p.g. Adelisa Corsetti.		
	FATTO		
	Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale in epigrafe ha		
	condannato il sig. Emanuele Liverani, in proprio e quale legale		
	rappresentante dell'Azienda Agricola LIVERANI Emanuele, al		
	pagamento, in favore dell'Agenzia Regionale per le Erogazioni in		
	Agricoltura Emilia-Romagna (AGREA) dell'importo complessivo di euro		
	55.384,86 oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali.		
	Il danno patrimoniale, azionato per l'importo per cui v'è condanna,		
	originava dalla risoluzione di diritto del contratto di acquisto stipulato		
	il 27.9.2004 con il quale l'odierno appellante aveva acquistato la		
	proprietà di alcuni terreni in Faenza (RA) con patto di riservato dominio		
	in favore di ISMEA, per la somma complessiva di euro 129.124,55 da		
	corrispondere in trenta rate semestrali al 30 giugno ed al 31 dicembre		
	di ogni anno, sulla base di un piano di ammortamento allegato al		
	rogito.		
	Il mancato pagamento di due rate, come da accordi, aveva azionato la		
	clausola risolutiva di cui all'art. 1456 c.c., come accertato dalla sentenza		

del Tribunale di Roma n. 3133, pubblicata in data 10 febbraio 2010, passata in giudicato, con conseguente intimazione di rilascio dei terreni a favore del predetto Istituto.

In forza della dichiarata titolarità dei terreni in epoca successiva alla risoluzione e taciuto il contenzioso legale promosso da ISMEA, con la perdita del titolo a favore di detto Istituto, il Liverani, in qualità di titolare dell'omonima azienda agricola, aveva indebitamente ottenuto da AGREA 17 contributi, ai sensi dei Regolamenti UE 73 del 2009 e 1305 e 1307 del 2013, per il predetto importo complessivo di euro 55.384,86.

Il giudice di primo grado -verificata, previa ordinanza istruttoria, che i finanziamenti chiesti e ottenuti fossero effettivamente collegati al fondo oggetto di contenzioso (foglio 106, part. 65 -ha. 1.39.70-, part. 207 -ha. 4.18.04-, part. 219 -ha. 1.64.09- ubicato in Comune di Faenza), e che non ve ne fossero altri ad esso estranei e nel legittimo possesso del convenuto-, affermata la giurisdizione ed esclusa la prescrizione, ha ritenuto essere stato posto in essere dal Liverani uno sviamento dal programma originario di sviluppo della proprietà agricola pari all'importo contestato e proprio per la mancanza di uno dei presupposti fondamentali per ottenere detta contribuzione e, più specificatamente, del titolo giuridico lecito di possesso o proprietà del terreno agricolo per il quale era stata richiesta la contribuzione. L'elemento psicologico è stato confermato in termini di dolo, risultando evidente che le domande di contribuzione erano state presentate successivamente alla perdita del titolo di proprietà.

Ricorre in appello il sig. Liverani, in proprio e nella qualità di

rappresentante legale dell'Azienda Agricola, formulando tre motivi di impugnazione dopo avere premesso che, nonostante l'azione legale avviata da Ismea e la sentenza di risoluzione del contratto di compravendita nel 2010, le parti avevano avviato trattative per il rientro *in bonis* della posizione, pratica peraltro comunemente ammessa da Ismea con apparente rinuncia da parte di quest'ultima agli effetti esecutivi di detta sentenza, sicché egli aveva continuato ad investire anche proprie risorse e a sviluppare la produttività del fondo.

Aggiunge a conforto della propria posizione che avverso il verbale n. 11/21 elevato per gli stessi fatti il 26.2.2021 dal Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare-Reparto Agroalimentare di Parma, egli aveva subito presentato ricorso amministrativo alla Regione Emilia-Romagna- Servizio affari legislativi ed aiuti di Stato - All'esito dell'istruttoria svolta, era stata emessa ordinanza di archiviazione n.160/2022, notificata in data 15.7.2022 motivando la decisione sulla base della mancanza di una iniziativa di escomio da parte dell'ISMEA prima del 2021 e della disponibilità ed uso del terreno da parte del Liverani.

Con il primo motivo ha dedotto l'illegittimità della sentenza impugnata per erronea ed illogica motivazione in ordine all'onere della prova a carico della Procura procedente, e, conseguentemente il vizio di omessa pronuncia e la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2697 c.c..

L'appellante sostiene che non sia stata allegata alcuna valida prova sulla sussistenza del dolo o della colpa grave, requisito soggettivo

richiesto anche per l'affermazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 3 della legge n. 689/1981 cui era riconducibile il procedimento avviato dalla Regione a seguito della segnalazione dell'illecito con verbale n. 11/2021 del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare-Reparto Agroalimentare di Parma. L'appellante si riporta, quindi, alle memorie depositate in primo grado quanto alla contestazione della sanzione amministrativa, poi archiviata dalla Regione Emilia-Romagna.

Il Liverani chiede, quindi, di allegare nuovi documenti ex art. 345 c.p.c. e 194 c.g.c. e nello specifico l'ordinanza di archiviazione della Regione Emilia-Romagna, Servizio Affari Legislativi e Aiuti di Stato n. 160/2022 del 15 luglio 2022 -posteriore, quindi, all'udienza del 6 luglio 2022 tenutasi presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, per cui ricorre il presupposto per poterla produrre in appello - con la quale è stata archiviata *"per assenza di danno"* la contestazione nei suoi confronti per i medesimi fatti in discussione in questa sede.

Coerentemente con tale richiesta, il ricorrente contesta, con un ulteriore motivo, la sussistenza del danno erariale per effetto del venir meno del presupposto giuridico su cui era fondata l'azione erariale in quanto l'intero contributo è stato destinato alla produzione agricola e, quindi, all'incremento di valore del fondo.

Con successiva memoria tempestivamente depositata in data 19 ottobre 2023 il Liverani ha ribadito le motivazioni dell'appello evidenziando, in particolare, la mancata dimostrazione del dolo da parte della Procura regionale, mentre, al contrario, avrebbe dimostrato

	SENT. 118/2024	6	
	la sua buona fede per aver coltivato il fondo di proprietà dell'ISMEA		
	con professionalità e correttezza, apportando migliorie ed addizioni		
	anche a proprie spese.		
	La Procura Generale ha rassegnato proprie conclusioni, depositate in		
	data 26 ottobre 2023, in particolare argomentando in ordine alla		
	irrilevanza ai fini che qui interessano della contestazione ex art. 3 della		
	legge n. 898/1986 che prevede l'applicazione di una sanzione		
	pecuniaria aggiuntiva rispetto all'obbligo di restituzione del contributo		
	indebitamente percepito. Ha conclusivamente chiesto, quindi, il rigetto		
	dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.		
	All'udienza pubblica l'avv. Iannuzzi, difensore dell'appellante e il v.p.g.		
	Corsetti, per la Procura generale, hanno esposto e concluso secondo i		
	rispettivi scritti. Il difensore ha chiesto altresì di depositare l'ordinanza		
	regionale di archiviazione n.160/2022; il v.p.g. non si è opposto al		
	deposito.		
	La causa è, quindi, passata in decisione		
	DIRITTO		
	1. Non essendoci questioni pregiudiziali e preliminari può accedersi		
	direttamente all'esame del merito del gravame proposto dal sig.		
	Emanuele Liverani e che si fonda in sostanza sulla mancanza del		
	requisito soggettivo del dolo o della colpa grave in ragione dell'aver		
	agito nella vicenda in buona fede e sulla assenza di danno erariale in		
	considerazione dell'effettiva destinazione delle provvidenze		
	comunitarie all'uso in agricoltura.		
	Sotto il profilo probatorio e argomentativo, la critica alla sentenza di		

primo grado si fonda integralmente sull'esito - favorevole all'appellante del procedimento di accertamento di illecito amministrativo promosso dalla Regione Emilia-Romagna, quale gestore dei contributi per mezzo della Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura, sulla base della stessa segnalazione del Comando Carabinieri di Parma indirizzata anche alla Procura erariale.

La legge n. 898/1986 (in materia di controlli degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva e sanzioni amministrative e penali in materia di aiuti comunitari nel settore agricolo), all'art. 2 (trattasi della violazione contestata nel provvedimento della Regione Emilia-Romagna) espressamente prevede che *"chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni"*, mentre all'art. 3 (trattasi della sanzione prevista nel provvedimento della Regione Emilia-Romagna) stabilisce che *"indipendentemente dalla sanzione penale, per il fatto indicato nei commi 1 e 2 dell'articolo 2, nell'ambito di applicazione delle misure finanziate dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), il percettore è tenuto in ogni caso alla restituzione dell'indebito e, soltanto quando lo stesso indebitto sia superiore a lire centomila, al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, pari all'importo indebitamente percepito. Nell'ambito di applicazione delle misure finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), indipendentemente dalla sanzione penale, per il fatto indicato*

nei commi 1 e 2 dell'articolo 2 il percettore è tenuto alla restituzione dell'indebito nonché, nel caso in cui lo stesso sia superiore a 150 euro, anche al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, nella misura minima di 150 euro e massima di 150.000 euro, calcolata in percentuale sulla somma indebitamente percepita"

2. Nella vicenda in esame va subito esclusa qualsiasi rilevanza del procedimento per l'irrogazione della sanzione amministrativa e della conseguente opposizione alla irrogazione della sanzione, definitasi, come detto, favorevolmente per il Liverani con l'ordinanza regionale di archiviazione del verbale di accertamento, nel giudizio di responsabilità amministrativa volto al risarcimento del danno scaturente dalla omessa restituzione degli aiuti comunitari indebitamente percepiti.

Ciò non solo per l'ovvia ragione, che trattasi, nella fattispecie in esame, di attività amministrativa, ma -ciò che più rileva - perché è del tutto differente il bene oggetto di tutela nell'ordinamento e conseguentemente l'oggetto dei due procedimenti, sanzionatorio dell'illecito amministrativo da un lato e restitutorio dell'indebito dall'altro, quand'anche essi traggano spunto dal medesimo fatto (cfr. Cass. SS.UU. n. 6523/2008).

3. Orbene, quanto all'elemento psicologico soggettivo, va premesso che tale aspetto solo apparentemente motiva l'archiviazione del procedimento sanzionatorio amministrativo ("*non sussistono elementi soggettivi sui quali fondare la sussistenza di un comportamento illecito*"), risultando invece effettivamente basata sul fatto che il sig. Liverani "*...ha continuato a mantenere il possesso dei terreni ...anche dopo la*

pronuncia del Tribunale di Roma, esercitando su di questi la propria attività di agricoltore investendo proprie risorse per il miglioramento dei terreni stessi", che "le procedure di escomio sono state concluse nel gennaio 2021, non risultando agli atti ...la volontà di estromettere il sig. Liverani dai terreni" e semmai l'intenzione contraria di farlo rientrare in bonis, che "risulta assente la dimostrazione positiva del fatto che i terreni in contestazione non siano stati nella disponibilità dell'impresa agricola" e, infine, che "non risulta in atti alcun dato o mezzo di prova (come l'ispezione dei luoghi) o dichiarazioni di terzi che possano attestare uno sviamento della conduzione delle particelle del terreno... rispetto alla causa tipica richiesta dall'ordinamento per l'ottenimento dei contributi".

In buona sostanza, la sanzione amministrativa non è stata irrogata per la riconosciuta oggettiva -o quantomeno non contrariamente provata - utilizzazione dei terreni a fini agricoli, il che tuttavia non esclude non solo la sussistenza del danno erariale, come nel prosieguo si preciserà, ma anche che il comportamento sia stato connotato da dolo.

Detto requisito va inteso in senso giuscontabilistico, ovverossia nella consapevole violazione di obblighi e doveri scaturenti dal rapporto di impiego o di servizio con la p.a., unitamente alla prevedibilità degli effetti che ne derivano in termini di pregiudizio economico per l'erario (*ex multis*, Sez.II app.n.306/2022 e precedenti ivi richiamati), tenuto conto anche che la novella recata dall'art.21 del d.l. n.76/2020, conv. dalla l.n.120/2020, (che ha aggiunto all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 l'alea "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso") comunque non troverebbe

	SENT. 118/2024	10	
	applicazione nell'odierno giudizio in quanto norma di natura		
	sostanziale (<i>in terminis</i> , Corte conti, Sez. II app., n. 305/2022, con i		
	precedenti ivi citati; id., Sez. II app., n. 186/2023; Sez. II app.n.33/2024)		
	Sez. I app., n.11/2024).		
	Sotto il profilo soggettivo, quindi, non v'è alcun dubbio che, all'atto		
	delle domande dei contributi prodotte a partire dal maggio 2010,		
	sussistendo a tale epoca già la sentenza civile che gli intimava il rilascio		
	dei fondi, il Liverani fosse pienamente consapevole di non essere in		
	possesso di un valido titolo legittimante la detenzione dei terreni cui		
	gli stessi accedevano, in tal modo conseguendoli indebitamente per		
	effetto, quindi, dell'esposizione di dati o notizie non veritieri.		
	In questo senso alcun rilievo può riconoscersi alla asserita buona fede,		
	da intendersi al più quale -irrilevante nella fattispecie- mancanza di		
	volontà di commettere un reato, ma non certo quale ammissibile,		
	seppur erroneo, convincimento di trovarsi nella posizione giuridica		
	abilitante la concessione dei contributi.		
	Tale requisito legittimante, infatti, in base ai regolamenti UE (in		
	particolare art.21 reg. n. 1307/2013) è riconducibile solo ed		
	esclusivamente al diritto di proprietà o all'affitto, non riconoscendo le		
	norme comunitarie alcuna equivalenza a situazioni di possesso di		
	diritto o di fatto o ad altre forme di detenzione.		
	Come già puntualmente chiarito dalla giurisprudenza contabile		
	<i>"l'assunto per cui il diritto alle erogazioni sussiste anche in assenza di un</i>		
	<i>titolo giuridico valido secondo le norme nazionali condurrebbe a</i>		
	<i>"conseguenze aberranti" atteso che "anche un'occupazione abusiva di</i>		

terreni, purchè "effettiva", darebbe dunque diritto ad ottenere i contributi comunitari" (Sez. II app. n. 154/2020, n.306/2022 e precedenti ivi richiamati).

Anche la giurisprudenza di legittimità ha affermato che, al fine di poter beneficiare dei premi di cui alla disciplina comunitaria, rilevante nei settori in esame, requisito indispensabile è la titolarità di un diritto (reale o personale di godimento), non essendo sufficiente la mera disponibilità di fatto (*ex multis*, Cass. pen. Sez. II, n. 42363/2012; id., n.1161/2018 in fattispecie concernenti il reato ex art.640 bis c.p.)

Va detto che, sempre ai fini della valutazione dell'elemento psicologico, del tutto irrilevanti -ed all'opposto confermate della consapevolezza della situazione da parte del Liverani- sono anche le asserite trattative intavolate con ISMEA per rientrare nella proprietà, fino al rilascio dei terreni intervenuto nel 2021, come pure la mancata esecuzione della sentenza civile. Ciò in ragione dell'effetto giuridico della risoluzione del contratto in conseguenza del mancato pagamento delle rate semestrali che -a prescindere dalla volturazione catastale- ha impedito l'effetto traslativo della vendita.

4.Quanto al danno, all'atto di acquisto del terreno, con patto di riservato dominio in favore di ISMEA, in data 27 settembre 2004 (dante causa il fratello OMISSIS che l'aveva acquistato nel 1994 da ISMEA per lire 240.564.000) l'appellante avrebbe dovuto corrispondere la somma complessiva di 129.124,55 euro in 30 rate semestrali. Avendo omesso di adempiere all'obbligazione di pagamento, non v'è dubbio che il Liverani, pur essendo intervenuta la risoluzione di diritto del contratto,

dunque mancando un valido titolo legittimante, abbia chiesto ed ottenuto provvidenze economiche che sono in tal modo state distratte da impieghi in favore di altri soggetti titolati.

Giova, tuttavia, ricordare che il contributo di 55.384,86 euro è finalizzato all'utilizzo agricolo del terreno nell'ottica delle strategie comunitarie, non rilevando la valorizzazione e la redditività dello stesso. Ciò significa che il contributo non va a compensare gli investimenti e le spese sostenute per la coltivazione, ma serve a premiare l'effettiva destinazione agricola del fondo in quanto sia rispondente agli obiettivi generali delle azioni di ampio respiro dalla politica agricola comune.

Per tale ragione la normativa in materia di pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (Reg. 1307/2013) ha il compito di *"includere tutti gli elementi essenziali riguardanti il pagamento del sostegno unionale agli agricoltori e stabilire altresì le condizioni essenziali di accesso ai pagamenti che sono inestricabilmente collegati a tali elementi essenziali"*.

Per le considerazioni innanzi espresse nella fattispecie in discussione risulta integrato uno sviamento dalle finalità perseguite dall'Unione Europea nel concedere i contributi e conseguentemente il danno che ne è derivato anche in punto di verifica e di quantificazione dello stesso, e, pertanto, la sentenza di primo grado merita di trovare integrale conferma.

4. Conclusivamente l'appello deve essere rigettato e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza di primo grado.

Le spese di lite seguono la soccombenza, come da dispositivo.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello,

- disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto,

conferma la sentenza impugnata;

- condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio che si

liquidano per questo grado di giudizio in euro 112,00

(CENTODODICI/00).

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 7 novembre 2023.

l'Estensore

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

(Daniela Acanfora)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 8 MAGGIO 2024

Per il Dirigente

Dott.ssa Luciana Troccoli

Firmato digitalmente

Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani