

QUESITI

GIORGIO ARDIZZONE

Le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei tra *ne bis in idem* e proporzionalità

L'articolo analizza le frodi ai danni dei Fondi Agricoli Europei, concentrandosi sulle diverse misure di *enforcement* previste in materia. Dopo una breve ricostruzione della disciplina amministrativa che fissa le condizioni per l'erogazione dei contributi, viene dapprima fornito un quadro generale delle diverse sanzioni - penali e amministrative - contemplate in caso di indebita percezione dei sussidi e, successivamente, viene preso in considerazione il problema della convergenza di illeciti di diversa natura per il medesimo comportamento decettivo. La proliferazione di fattispecie sanzionatorie in tale ambito genera infatti, sul versante sostanziale, difficoltà nella individuazione della norma applicabile, con possibile sproporzione del trattamento sanzionatorio complessivo in caso di non corretta risoluzione del concorso apparente di norme. Sul versante processuale, la questione si declina diversamente nella sicura duplicazione procedimentale a carico del medesimo soggetto, generando tensioni con il principio del *ne bis in idem* come da ultimo interpretato in ambito sovranazionale. Infine, considerazioni sulle prospettive di riforma, anche sul versante preventivo, concludono il lavoro.

Frauds against the EU Agricultural Funds between Ne bis in idem and Proportionality.

The article analyses frauds affecting the European Agricultural Funds, focusing on the different enforcement measures involved. After a brief reconstruction of the administrative legal framework which sets the conditions for contributions, comes first of all an overview of the different penalties - criminal and administrative - provided for in case of undue receipt of subsidies and, subsequently, the problem of the convergence of offences of different nature for the same deceptive behaviour is considered. In fact, the proliferation of sanctioning cases in this area generates, on the substantive side, difficulties in identifying the applicable offence, with possible disproportion in the overall sanctioning treatment. On the procedural side, the issue is differently declined in the certain procedural duplication against the same person, generating tensions with the principle of ne bis in idem as recently interpreted by the supranational Courts. Finally, considerations on the prospects of reform, also on the preventive side, conclude the work.

SOMMARIO: 1. Il fenomeno delle frodi "PAC". - 2. Cenni al sistema dei fondi agricoli europei. - 3. Le misure di *enforcement* non penale. - 4. Le fattispecie penali di riferimento. - 4.1. Le interferenze sanzionatorie: il concorso apparente di norme. - 5. Gli illeciti amministrativi e il *ne bis in idem* infra-sistematico. - 6. Verso un modello di *enforcement* sostenibile: nuovi sistemi di controllo e prospettive di riforma.

1. *Il fenomeno delle frodi "PAC"*. È da tempo che l'attenzione della dottrina penalistica si concentra sul fenomeno della captazione abusiva di sovvenzioni

pubbliche¹. In tempi recenti, la necessità di un'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea sembra aver rivitalizzato tale dibattito²: il recepimento della direttiva PIF ha infatti portato a numerose modifiche delle fattispecie a presidio della correttezza delle erogazioni a carico delle istituzioni nazionali ed europee. Dal particolare angolo visuale delle frodi in agricoltura, non sembra però che queste riforme abbiano risolto le diverse criticità che caratterizzano tale settore³. Gli sforzi del legislatore si sono infatti concentrati soprattutto sul delitto di cui all'art. 2 della l. 23 dicembre 1986, n. 898 - e il relativo illecito amministrativo di cui all'art. 3 -, emendato ulteriormente dal cd. correttivo PIF e finanche inserito nel catalogo dei reati presupposto della

¹ Cfr. ROMANO, *Diritto penale in materia economica, riforma del codice, abuso di finanziamenti pubblici*, in *Comportamenti economici e legislazione penale: atti del Convegno AREL del 17 marzo 1978*, a cura di Pedrazzi, Milano, 1979, 204 ss.; FIANDACA-MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio: spunti problematici e comparatistici*, in *Foro it.*, 1981, 1, 50 s.; BRICOLA, *Sovvenzioni all'industria e diritto penale*, in *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie alle industrie*, a cura di Costi-Libertini, Milano, 1982, 351 ss.; MUSCO, *Note critiche in tema di abuso di sovvenzioni in diritto penale*, *ivi*, 421 ss.; FIANDACA, *Sul controllo penale della captazione abusiva di finanziamenti pubblici da parte di privati beneficiari*, in *Il finanziamento agevolato alle imprese. Profili giuridici*, a cura di Mazzamuto, Milano, 1987, 713 ss. e, più di recente, MEZZETTI, voce *Frodi Comunitarie*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 2010, 313 ss.; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme*, in *Studi in onore di F. Coppi*, a cura di Brunelli, Torino, 2011, 519 ss.; MADIA, *La tutela penale dei finanziamenti pubblici all'economia*, Roma, 2012, *passim*; ROMANO, *sub art. 316-ter c.p., I delitti contro la Pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2013, 82 ss.

² Nella sterminata letteratura sul punto, v. MEZZETTI, *La tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, Padova, 1994, *passim*; SEMINARA, *La prevenzione e la repressione delle frodi a danno delle finanze comunitarie nell'ordinamento italiano*, in *Riv. pen. econ.*, 1994, 127 ss.; MANACORDA, *Profili politico-criminali della tutela delle finanze della comunità europea*, in *Cass. pen.*, 1, 1995, 230 ss., anche con specifico riferimento alle frodi agricole. Tra i contributi più recenti, v. invece GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari nella prospettiva della formazione di un diritto penale europeo*, *Criminalia*, 2006, 93 ss.; SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, 77 ss.; PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, 3-4, 615 ss.; ID., *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma di sistema*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea*, a cura di Grasso-Sicurella-Bianco-Scalia, Pisa, 2018, 17 ss.; VENEGONI, *Il concetto di "interessi finanziari dell'Unione Europea" ed il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 2018, 12, 4382 ss. Per l'impatto economico delle frodi agricole sul mercato interno, v. da ultimo ALBISINNI, *Legalità europea ed imprese agricole e alimentari nel mercato globale*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 12 ss.

³ Nello stesso senso, immediatamente dopo il recepimento della Direttiva PIF, si esprime MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della "direttiva PIF" (d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *www.sistemapenale.it*, 23 settembre 2020.

responsabilità dell'ente⁴.

Questo sistema di tutela sconta però (almeno) due ordini di problemi. In primo luogo, la fattispecie sanzionatoria menzionata – che al momento della sua introduzione poteva dirsi pionieristica, almeno per il nostro ordinamento⁵ – è oggi di difficile coordinamento con altri delitti inseriti successivamente nel Codice penale, come l'indebita percezione di erogazioni e la truffa aggravata di cui agli artt. 316-ter e 640-bis c.p. Inoltre, la convergenza sullo stesso fatto naturalistico di sanzioni penali e amministrative si pone in diretta tensione con il principio del *ne bis in idem*, attesa la sicura duplicazione procedimentale a carico dello stesso soggetto e la possibile sproporzione del trattamento sanzionatorio complessivo che ne potrebbe derivare⁶.

Si tratta di un fenomeno che, dal punto di vista criminologico, ha un impatto non secondario. L'elevata incidenza delle frodi a danno dei fondi che finanziano le diverse misure di sostegno agli agricoltori è dovuta principalmente a due fattori. Da un lato, l'ingente quantitativo di risorse economiche stanziato dall'Unione Europea per il periodo 2021-2027 esercita un'attrattiva da non sottovalutare, in particolare per la criminalità organizzata⁷: si tratta infatti di finanziamenti che pesano per oltre il trenta per cento del bilancio totale dell'UE, di cui l'Italia dovrebbe beneficiare per circa cinquanta miliardi⁸.

⁴ Negli ultimi tre anni, la norma è stata infatti oggetto di modifiche sia con il d.lgs. 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della citata direttiva comunitaria, sia con il d.lgs. 4 ottobre 2022, n. 2022, cd. "correttivo PIF". *Amplius*, v. par. 4.1.

⁵ In questo senso si esprime MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2020, 1, 111. Occorre comunque sottolineare come l'ordinamento tedesco, al momento dell'entrata in vigore della norma, prevedesse già da diversi anni una fattispecie a presidio delle erogazioni pubbliche, peraltro non limitata ai soli contributi agricoli: v. *infra*, par. 6 anche per gli opportuni riferimenti bibliografici.

⁶ V. *infra* par. 5.

⁷ Per il rapporto tra frodi agricole e associazioni criminali, v. anche MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 106, nota 19.

⁸ Circa la quantità di risorse stanziato, v. CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 2022, 1, 208; SACCOMANDI, *Interventi e risorse della programmazione UE: il QFP 2021-2027 e Next Generation UE*, in *Azienditalia*, 2021, 1085 ss., nonché ROMEO, *Intesa sulla PAC: 50 miliardi per l'Italia. Aiuti ambientali ridotti al 25 per cento*, in *Il Sole 24 ore*, 25 giugno 2021. Sull'impatto criminogeno delle risorse stanziato, v. MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale*, cit., 105, che richiama altresì un Report dell'OLAF del 2018 a sostegno dell'argomento, disponibile al seguente link: https://anti-fraud.ec.europa.eu/system/files/2021-09/olaf_report_2018_en.pdf; nello stesso senso, v. anche RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 49.

Dall'altro lato, la complessità della disciplina per l'ottenimento delle erogazioni e dei relativi controlli contribuisce non poco a creare situazioni e occasioni che fanno aumentare, anziché ridurre, il numero di frodi in questo settore⁹. In questo senso, la recente relazione speciale della Commissione UE circa le frodi a danno della Politica Agricola Comune (o "frodi PAC") ha evidenziato come il rischio di percezione illecita dei contributi aumenti proprio in ragione della poca linearità delle condizioni per accedere alle misure di sostegno¹⁰. Considerato il livello di accessibilità della nostra disciplina amministrativa, non stupisce il quantitativo di comportamenti illeciti realizzati in questo settore in Italia¹¹. Del resto, la medesima relazione ha sottolineato come sia semplice occultare il rispetto delle condizioni che darebbero accesso ai benefici¹² e, con specifico riguardo al nostro Paese, come sia elevato il numero di dichiarazioni illegittime di terreni qualificati come agricoli, in proporzione ai quali sono erogati gli aiuti¹³.

Ora, considerata l'incidenza delle risorse destinate al finanziamento della PAC sul *budget* dell'Unione Europea, la crescente importanza rivestita dalla tutela degli interessi finanziari della cd. "piccola Europa" dovrebbe portare a una costruzione di un apparato preventivo e repressivo certamente più armonico e completo di quello attuale che, come si vedrà, dimostra carenze non

⁹ In questo senso, in generale per le frodi nelle pubbliche sovvenzioni, già FIANDACA-MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 49; GRASSO, *La protezione degli interessi finanziari comunitari*, cit., 95 e, con specifico riferimento alle frodi PAC, MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 106; RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC*, cit., 49 e 54 s.; TOMASSINI, *Finanziamenti agricoli europei, pratiche elusive e tecniche rimediali*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 3, 87. Sulla generale farraginosità della disciplina italiana in materia alimentare, v. per tutti BIRRITTERI, *Salute pubblica, affidamento dei consumatori e diritto penale. Limiti e prospettive di tutela nel settore alimentare tra individuo ed ente collettivo*, Torino, 2022, 28.

¹⁰ V. la Relazione Speciale della Commissione: "La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune", 2022, p. 17, in risposta a un audit della Corte dei Conti dell'Unione Europea sull'esercizio finanziario del 2019, consultabile a questo link: https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR22_14

¹¹ Il dato statistico è particolarmente allarmante, soprattutto nel meridione: cfr. MOBILI-ROGARI, *Frode sui finanziamenti UE in sei casi su 10 (boom al Sud)*, in *Il Sole 24 ore*, 2018 (www.ilsole24ore.com/art/frode-finanziamenti-ue-sei-casi-10-boom-sud-AEz7WnoE), nonché SPENA, *La protezione finanziaria degli interessi finanziari UE: considerazioni sparse a un anno dalla Direttiva 2017/1371*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 30.

¹² Cfr. la Relazione Speciale della Commissione: "La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune", 2022, p. 18, al link cit.

¹³ Cfr. la Relazione Speciale della Commissione: "La risposta della Commissione alle frodi nella politica agricola comune", 2022, p. 26, al link cit.

marginali soprattutto sul versante sanzionatorio.

Il presente lavoro si propone quindi di analizzare l'attuale assetto di tutela contro le frodi a danno dei Fondi Agricoli Europei, prendendo come riferimento i citati illeciti previsti nella legislazione complementare. In particolare, si approfondirà dapprima la disciplina amministrativa che fissa le condizioni e le modalità di erogazione dei sussidi, al fine di poter meglio comprendere i fenomeni patologici che interessano tale settore. Successivamente, verranno presi in esame gli illeciti amministrativi posti a presidio del corretto funzionamento dei Fondi, alcuni dei quali di recente introduzione a opera del d.lgs. 17 marzo 2023, n. 42, di adeguamento dei Regolamenti per la nuova PAC. Dopo un'analisi delle fattispecie penalistiche di riferimento, ci si concentrerà sui maggiori problemi che interessano il versante sanzionatorio in questo settore, ossia la corretta individuazione delle norme applicabili e i rischi di cumuli sanzionatori. Infine, brevi osservazioni sulle prospettive di riforma concluderanno il lavoro.

2. *Cenni al sistema dei Fondi Agricoli Europei.* Il punto di partenza del percorso sopra delineato è rappresentato dall'analisi della normativa extra-penale che regola le elargizioni a carico di tali fondi. Sarebbe infatti alquanto miope un diverso approccio che concentri gli sforzi interpretativi sul solo lato sanzionatorio, senza procedere prima a una ricostruzione sintetica della disciplina sottostante¹⁴. Del resto, il citato delitto di cui all'art. 2 l. 898/1986 menziona espressamente i fondi che finanziano i due pilastri della PAC, entrambi oggetto di articolate previsioni sia a livello europeo che nazionale.

Entrambi i "bracci finanziari" della Politica Agricola Comune dell'Unione Europea - il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - trovano la loro base giuridica nell'art. 40, par. 3, TFUE. La norma permette la creazione di uno o più fondi agricoli di orientamento e garanzia al fine di dar vita a una organizzazione comune dei mercati agricoli e ricalca il precedente art. 34 TCE, sulla base del quale già il reg. 25/1962 CEE aveva istituito il Fondo Europeo Agri-

¹⁴ Anmonivano in tal senso già FIANDACA-MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 50.

colo di Orientamento e Garanzia (FEOGA)¹⁵. Tramite il reg. 1290/2005CE, questo si è scisso nei due fondi distinti sopra richiamati, che finanziano diverse misure di supporto agli agricoltori le cui regole sono state recentemente oggetto di una rivisitazione in vista della nuova PAC 2023-2027¹⁶.

Da quando è stata per la prima volta istituita la Politica Agricola Comune, la finalità e le condizioni delle erogazioni hanno subito un radicale quanto fisiologico cambiamento: il primo obiettivo cui mirava la neonata Comunità Europea con l'introduzione della originaria PAC era infatti garantire che non vi fosse carenza di alimenti e incentivare, di conseguenza, la produzione agricola¹⁷. Per raggiungere la cd. *food security*, le misure di sostegno agli agricoltori si basavano su un sistema di pagamenti accoppiati alla produzione, in modo da premiare le imprese agricole proporzionalmente alla quantità di prodotti coltivati. Con il progressivo sviluppo economico dell'Europa, tale esigenza è però via via venuta meno¹⁸; il mutato quadro economico e giuridico di riferimento – si pensi all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e all'istituzione della WTO – ha portato, nel 2003, al quasi totale abbandono del predetto sistema di pagamenti e all'introduzione della condizionalità, ossia l'assunzione obbligatoria per gli agricoltori beneficiari dei sussidi di impegni volti a mantenere il terreno nella loro disponibilità in buone condizioni agricole, a tutelare l'ambiente e a garantire il benessere degli animali¹⁹. La misura dei pagamenti diretti è diventata proporzionale non alla quantità di derrate prodotte ma alla superficie agricola disponibile²⁰.

¹⁵ V. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze, 2023, 16 ss. Per un inquadramento nella manualistica, v. ADAM-TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2020, 483 ss.

¹⁶ Sul nuovo periodo della PAC, v. MASINI-RUBINO, *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, 3 ss.; SOTTE, *La politica agricola europea*, cit., 195 ss.

¹⁷ Così, ADAM-TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, cit., 487; SOTTE, *La politica agricola europea*, cit., 16; RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroalim.*, 2022, 3, 612. Sul tema della *food security*, v. per tutti LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 1, 54 ss.

¹⁸ Si può dire, anzi, che la politica funzionò fin troppo bene: già nel 1984 vennero introdotte le cd. “quote latte” per limitare la sovrapproduzione. Cfr. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 614.

¹⁹ Sulla giustificazione socio-politico-economica del cambiamento, v. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 615.

²⁰ Cfr. i Regolamenti UE n. 2115/2021 e 2116/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, di seguito cursoriamente analizzati per le parti di maggior interesse.

Da un punto di vista criminologico, il passaggio dai pagamenti accoppiati alla produzione a quelli cd. disaccoppiati subordinati al rispetto delle regole di condizionalità non è stato senza conseguenze. Risulta infatti certamente più agevole dichiarare di avere la disponibilità di una maggiore superficie di terreno coltivabile rispetto a una maggiore produzione alimentare: il che rende più semplice, in assenza di controlli mirati, percepire erogazioni senza averne titolo²¹.

Più nel dettaglio, la disciplina degli aiuti a carico della nuova PAC 2023-2027 è contenuta nel Regolamento UE 2021/2115 che, tra i vari elementi di novità, assegna agli Stati Membri un ruolo centrale nella definizione delle erogazioni di cui possono beneficiare gli agricoltori. Ogni Paese è infatti tenuto ad adottare un Piano Strategico Nazionale²² (PSN) volto a stabilire nel dettaglio le misure di sostegno da attivare sulla base delle indicazioni generali contenute nella normativa europea, sia in relazione ai pagamenti diretti a carico del primo pilastro che alle misure di sviluppo rurale²³. In particolare, gli aiuti destinati agli agricoltori possono essere di tre tipi:

a) sostegno diretto al reddito proporzionale agli ettari disponibili²⁴, vincolato al rispetto delle regole di condizionalità. Si tratta della misura di base di cui può beneficiare ogni agricoltore, a cui si aggiungono una quota complementare ridistributiva, stabilita dai singoli Stati Membri, di modo da ridurre le erogazioni

²¹ V. infatti sia il Report OLAF del 2018 e la Relazione speciale della Corte dei Conti del 2022: “I dati nella politica agricola comune”, consultabile al seguente link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_16/SR_Big_Data_in_CAP_IT.pdf. Nello stesso senso, si esprime anche MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 106.

²² Qui è consultabile quello dell'Italia: https://www.reterurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf. A commento, v. per tutti SOTTE, *La politica agricola europea*, cit., 209 ss.

²³ Il Regolamento citato individua 3 obiettivi generali e 9 obiettivi specifici cui gli Stati Membri devono mirare nella redazione del PSN: cfr. artt. 5 e 6 del Reg. 2115/2021 e, per un commento, RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 625.

²⁴ Cfr. art. 21, comma 3, del Reg. 2115/2021 e le deroghe alla norma contenute negli artt. 23 e 24 del medesimo atto di diritto derivato. Peraltro, per i piccoli agricoltori è previsto il pagamento mediante una somma forfettaria ex art. 28 del Regolamento, che può arrivare fino al limite massimo 1.250 euro. Essendo ben al di sotto delle soglie di rilevanza penale stabilite dalle norme incriminatrici di seguito analizzate, non sarà oggetto di un'analisi particolareggiata. Su tutte le misure di pagamenti diretti nella nuova PAC, v. le analisi di SOTTE, *La politica agricola europea*, cit., 217 ss. e RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 630 ss.; DE MEO-ROMA-DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 274 ss.

zioni a favore delle aziende di maggiori dimensioni per dirottare le risorse verso le imprese agricole medio-piccole²⁵ e, in via facoltativa, un sostegno complementare per i giovani agricoltori²⁶. Tali pagamenti diretti disaccoppiati sono però condizionati al rispetto di tre macro-requisiti²⁷. Il primo è definito a livello europeo e consiste nell'essere *compliant* ai cd. criteri di gestione obbligatori (CGO), ossia veri e propri atti normativi di fonte UE – recepiti dai diritti nazionali nel caso delle direttive – oggi indicati nell'Allegato III al citato Reg. 2115/2021²⁸. Il secondo è il rispetto delle norme volte a mantenere il terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), definite dai singoli Stati Membri nei rispettivi Piani Strategici sulla base delle indicazioni generali fornite dal regolamento europeo²⁹. Infine, è di nuova introduzione con la PAC 2023-2027 la cd. condizionalità sociale, ossia il rispetto obbligatorio per i beneficiari degli aiuti delle condizioni di lavoro o impiego applicabili secondo la normativa degli Stati Membri o degli obblighi comunque derivanti in capo ai datori di lavoro da determinati atti di diritto derivato dell'Unione indicati nell'Allegato IV al medesimo regolamento³⁰. Alla violazione di una

²⁵ Cfr. art. 29 del Reg. 2115/2021.

²⁶ Così dispone l'art. 30 del Regolamento citato. A tal proposito l'Italia prevede una serie di pagamenti diretti a favore dei cd. giovani agricoltori, cui si affiancano misure per facilitare loro l'accesso al credito tramite dei fondi di garanzia di competenza di ISMEA: cfr. CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, cit., 210; CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, 2020, 1, 7 ss. Per un riassunto delle misure adottate dall'Italia in questo specifico settore, v. anche il documento di sintesi al Piano Strategico Nazionale, pp. 59 ss., consultabile al seguente link: file:///SINTESI_PSP_19.9.2022_in_progress_rev%20.pdf.

²⁷ Ci si riferisce, in questo senso, alla cd. condizionalità: sul punto v. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 597 ss.; RUSSO, *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2007, 2, 231 ss.; ID., *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno della PAC?*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2016, 1, 181.

²⁸ Cfr., da ultimo, L. RUSSO, *Le sanzioni amministrative*, cit., 178. Si tratta di nove direttive e due regolamenti in diverse materie pertinenti al lavoro agricolo, come la protezione della biodiversità e il paesaggio (CGO 3 e 4) e la sicurezza alimentare (CGO 5).

²⁹ Per le BCAA rilevanti per lo Stato italiano, cfr. il documento di sintesi al Piano Strategico Nazionale, cit., 41 ss.

³⁰ Cfr. art. 14 del Reg. 2115/2021. Sulla condizionalità sociale, v. CANFORA-LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 1, 72 ss.; ID., *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 2, 110 ss.; SOTTE, *La politica agricola europea*, cit., 222 ss. Per le misure adottate in Italia, v. il documento di sintesi al Piano Strategico Nazionale, cit., 64. Del resto, è purtroppo noto che lo sfruttamento di manodopera trova grande applicazione nel settore agricolo: per il qua-

delle norme così individuate consegue, a seconda della gravità e dell'intenzionalità o meno dell'infrazione, la riduzione o l'esclusione dai pagamenti diretti³¹;

b) diverse misure di sostegno volte alla tutela dell'ambiente, del clima e del benessere degli animali, condizionate al rispetto di un elenco di pratiche agricole definite dagli Stati Membri nei rispettivi Piani Strategici³² e che mirano a soddisfare uno o più obiettivi specifici stabiliti dalla normativa europea³³. Si tratta dei cd. eco-schemi, che sostituiscono il precedente pagamento volto a incentivare l'adozione di misure "verdi" da parte degli agricoltori (cd. *greening*³⁴) e consistono in impegni ulteriori rispetto al mero rispetto delle buone condizioni agronomiche e ambientali;

c) erogazioni a carico del secondo pilastro, ossia diversi pagamenti diretti finanziati dal FEASR subordinati alla *compliance* ai CGO e alle BCAA e a ulteriori condizioni fissate nei Piani Strategici che devono diversificarsi dagli eco-schemi. In particolare, il regolamento europeo contiene un elenco di possibili misure di sostegno attivabili dagli Stati Membri, nel rispetto dei massimali nazionali indicati per ogni annualità³⁵.

Agli appena citati pagamenti disaccoppiati, si possono altresì aggiungere, in settori specifici individuati dal medesimo atto di diritto derivato, anche ulteriori sostegni al reddito accoppiati alla produzione che non superino il quindici per cento delle erogazioni totali³⁶.

Ora, da un punto di vista pratico, il sistema dei pagamenti poggia sui cd. Organismi Pagatori (di seguito, OP), enti di diritto pubblico individuati da cia-

dro penalistico di riferimento, anche con riferimento agli enti collettivi, v. MONGILLO, *Forced Labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, 3-4, 630 ss.; *Caporalato e sfruttamento del lavoro. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, a cura di Ferraresi-Seminara, Pavia, 2022, *passim*.

³¹ Sul sistema di sanzioni contenute già nello stesso Regolamento, v. *infra*, par. 3.

³² Per i 5 eco-schemi adottati dall'Italia, v. il documento di sintesi al Piano Strategico Nazionale, cit., 34 ss. A commento, v. i rilievi di e RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 626 ss.

³³ Cfr. art. 31 del Reg. 2115/2021.

³⁴ Per tale tipo di pagamento diretto si rinvia a CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, cit., 210 s.; RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità*, cit., 182 s.; ID., *Il perseguimento degli obiettivi della PAC*, cit., 60 ss.

³⁵ Cfr. artt. 70 ss. del Reg. 2115/2021. Sul punto, v. anche RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 629 s.

³⁶ Cfr. art. 33 del Reg. 2115/2021.

scun Paese secondo criteri definiti dalla Commissione UE³⁷. In Italia, l'art. 2 del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74 assegna ad AGEA tale funzione³⁸, sotto la vigilanza del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. La norma adegua l'ordinamento interno all'art. 9 del Regolamento UE 2116/2021, che permette agli Stati Membri di istituire, oltre a un OP nazionale, anche diversi enti regionali con il compito di erogare gli aiuti a carico dei Fondi Agricoli Europei. A tal fine, nove Regioni si sono dotate di un loro Organismo Pagatore, mentre l'AGEA, oltre a erogare gli aiuti per i regimi previsti a livello nazionale, svolge altresì le funzioni di OP per le Regioni che ne sono prive³⁹. In verità, raramente gli agricoltori si interfacciano direttamente con tali istituzioni: più spesso, anche considerata la complessità del quadro normativo relativo al diritto agli aiuti appena tratteggiato, i principali interlocutori degli imprenditori sono i Centri di Assistenza Agricola (CAA). Si tratta di società di capitali o altri enti privati con i quali gli stessi Organismi Pagatori o direttamente le Regioni possono stipulare Convenzioni affinché gestiscano la contabilità dei pagamenti a carico dei Fondi europei e, soprattutto, assistano gli utenti nell'elaborazione della domanda di ammissione ai benefici comunitari e provvedano al relativo inoltro dopo una verifica sulla regolarità formale della richiesta⁴⁰. Gli stessi Centri possono attestare dati tecnici inerenti allo svolgimento dell'attività agricola d'impresa quando questi possono far sorgere diritti agli aiuti⁴¹.

Considerata la farraginosità della procedura amministrativa per beneficiare

³⁷ Cfr. Allegato I del Reg. Delegato UE n. 907/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014. Sul sistema degli OP, v. anche CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, cit., 216.

³⁸ In realtà, in attuazione del previgente Reg. UE n. 1306/2013, la funzione di OP era stata già assegnata ad AGEA con il d.lgs. 165/1999, oggi abrogato. Sull'AGEA in generale, v. COSTATO-ADORNATO, voce *AGEA*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 2001, 35 ss.; COSTATO-RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2019, 175 ss. Per una raccolta di massime ragionate di legittimità e merito circa il suo operato, v. BIFANO, *Il sistema italiano per il pagamento dei contributi comunitari all'agricoltura, tra occasioni di sviluppo e di integrazione europea e sfida di legalità*, in *federalismi.it*, 2016.

³⁹ Inoltre, la stessa Agenzia è l'interlocutore privilegiato della Commissione UE nell'attuazione della Politica Agricola Comune a livello regionale: ricopre infatti anche il ruolo di Organismo di Coordinamento, con il compito di presentare alla Commissione una relazione annuale circa l'efficienza delle misure intraprese e garantire l'applicazione uniforme degli aiuti sul territorio nazionale. Cfr. art. 10 del Reg. UE n. 2116/2021 e art. 3 del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74.

⁴⁰ Cfr. art. 6 d.lgs. n. 74/2018. Sul punto, v. CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, cit., 219.

⁴¹ In questo senso dispone sempre l'art. 6 del d.lgs. 74/2018.

delle erogazioni, gli agricoltori sono spesso portati a richiedere l'assistenza dei CAA, anche se, da questo punto di vista, un audit della Corte dei Conti Europea ha evidenziato che la pratica di affidare la predisposizione delle domande di aiuto a tali Centri ha dato origine a diversi casi di irregolarità⁴². Come sopra ricordato, infatti, la complessità della disciplina di riferimento è un elemento indicato come criminogeno nel settore delle frodi in agricoltura, tanto in dottrina quanto nei Report della Corte dei Conti Europea⁴³. Non è dunque difficile comprendere come la combinazione di tale fattore con l'elevato quantitativo di risorse economiche destinato ai due pilastri della PAC generi il fisiologico bisogno di prevedere un adeguato sistema di controlli e sanzioni contro le frodi in tale settore⁴⁴.

3. *Le misure di enforcement non penale.* Iniziamo con il volgere la nostra attenzione all'ambito non formalmente penale: qui, a seconda della gravità e della violazione, sono previsti tre diversi livelli di "sanzioni" in senso lato.

Il primo è imposto dal Regolamento UE 2116/2021, per il quale il recente d.lgs. 42/2023 prevede alcune misure di adeguamento. Gli artt. 84 e 88 del detto regolamento impongono infatti l'irrogazione di una "sanzione amministrativa" ai beneficiari degli aiuti diretti che non abbiano rispettato gli impegni posti alla base della condizionalità e della condizionalità sociale⁴⁵. I successivi artt. 85 e 89 del medesimo atto normativo in tema di "calcolo della sanzione amministrativa" hanno cura di specificare che tale misura consiste in una mera riduzione o esclusione dell'importo totale dei pagamenti da concedere al beneficiario nel corso dell'anno civile nel quale è stata accertata la violazione,

⁴² Cfr. Corte dei Conti Europea, rel. n. 4/2014, consultabile al seguente link: http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo_4_2015/01_corte-conti-europea-relazione-attivit-2014_-AR_14_IT.pdf. Concordi sul punto sono CARMIGNANI-PAPINI, *Le frodi in agricoltura*, cit., 219 s., nota 42, che richiamano la medesima indagine svolta dall'organismo dell'Unione.

⁴³ V. *supra*, note 9 e 10.

⁴⁴ Cfr. art. 59 del Reg UE n. 2116/2021.

⁴⁵ Giova qui specificare che l'art. 1, comma 3, del d.lgs. 42/2023, attuativo della normativa europea, ricalcando le norme del Regolamento, dispone che la sanzione non si applichi laddove l'inosservanza dell'agricoltore sia dovuta a un errore dell'OP o dell'autorità non ragionevolmente individuabile ovvero sia dovuta a cause di forza maggiore o altre circostanze eccezionali specificate nella disciplina comune a tutti gli Stati Membri. Avvalendosi di una facoltà prevista dal Regolamento citato, è altresì previsto che la sanzioni non si applichi per importi inferiori a cento euro.

parametrata sull'inadempimento dell'agricoltore. Nonostante quindi il regolamento qualifichi tali misure come vere e proprie "sanzioni" - di cui gli Stati Membri devono curare l'effettività, proporzionalità e dissuasività, secondo la nota formula ormai utilizzata in diversi atti dell'Unione⁴⁶ - non si tratta in realtà di misure punitive in senso stretto⁴⁷. È infatti pacifico che almeno dal 2003, con il definitivo passaggio ai pagamenti disaccoppiati, la relazione tra percezione degli aiuti e rispetto della condizionalità da parte degli agricoltori sia da inquadrare in termini di sinallagmaticità⁴⁸: difetta dunque una finalità ultra-compensativa capace di far ricadere tali misure nell'ambito della materia penale⁴⁹, trattandosi piuttosto di una naturale conseguenza dell'inadempienza da parte degli agricoltori degli obblighi assunti⁵⁰.

È pur vero che i criteri di commisurazione della riduzione dell'importo delle erogazioni sembrano abbastanza vicini alla logica punitiva: è richiesto che la riduzione venga calcolata tenendo conto della «gravità, portata, durata o ripetizione, nonché dell'intenzionalità dell'inosservanza contestata»⁵¹; è previsto un aumento in caso di recidiva⁵² e una riduzione maggiore nel caso in cui la violazione abbia cagionato un rischio diretto per la salute pubblica o degli

⁴⁶ Cfr. artt. 85 e 89 del Reg UE n. 2116/2021.

⁴⁷ In senso conforme, anche RUSSO, *Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità*, cit., 192 ss. e in particolare 202, con riferimento alle sole misure di riduzione o esclusione dai pagamenti; per le diverse misure, invece, riconosce una certa «ibridità» alla natura delle "sanzioni amministrative" previste. Anche la Corte di Giustizia UE, in un caso affine, ha riconosciuto la natura non penale di misure che comportavano la mera esclusione dal diritto all'aiuto: cfr. Corte di Giustizia UE, 5 giugno 2012, C-489/10, *Bonda*.

⁴⁸ In questi termini, RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, cit., 616.

⁴⁹ Ci si riferisce al noto concetto elastico elaborato dalla Corte EDU a partire dalla nota sentenza C. Eur. Dir. Uomo, 8 giugno 1976, ricorso n. 5100/71, *Engel e a. c. Paesi Bassi*. Per un'analisi dettagliata della centralità del criterio dello scopo della sanzione nel definire la materia penale v. per tutti Fr. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, 26 ss. Sulla materia penale, v. anche MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018; DONINI-FOFFANI, *La materia penale tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018.

⁵⁰ Sulla «compensazione delle istanze punitive nelle logiche risarcitorie», con riferimento alle conseguenze delle inadempimenti di natura civilistica, v. Fr. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., 150 ss. e in particolare 157, che prende a modello le sanzioni tributarie: se esclude natura punitiva all'obbligo di versamento del tributo evaso, conseguente alla mera inadempienza del contribuente, concorda con l'innegabile funzione repressiva del *surplus* da versare al fisco.

⁵¹ Così si esprimono gli artt. 85 e 89 del Reg. UE 2116/2021 citato.

⁵² Cfr. art. 85, par. 6, Reg. UE 2116/2021.

animali⁵³. Nonostante tali indicazioni fornite dal diritto europeo circa il metodo di calcolo, è innegabile che tale misura non mira a colpire comportamenti fraudolenti ma meri inadempimenti degli agricoltori non connotati da una decettività tale da poter esser inquadrati nell'ambito degli altri illeciti penali e amministrativi rilevanti; tant'è vero che, nel caso in cui fossero integrati gli elementi costitutivi di quest'ultimi, sarebbe richiesta l'integrale restituzione di quanto indebitamente percepito⁵⁴, e non già una mera riduzione dell'aiuto proporzionale, sostanzialmente, alla gravità dell'inadempimento.

In particolare, nel citato decreto legislativo di adeguamento della disciplina, sono previste diverse misure di riduzione dei pagamenti, modulate diversamente a seconda della norma violata. In caso di mancato rispetto della condizionalità sociale, la riduzione degli aiuti può arrivare fino al quindici per cento dell'importo totale⁵⁵ anche se, in caso di successivo adempimento nei termini alle prescrizioni impartite dalle autorità competenti in materia di legislazione sociale e di lavoro, è possibile beneficiare di una rilevante diminuzione della "sanzione" o, per gli importi più modesti, dell'integrale esclusione dall'applicazione della misura, in modo simile a quanto avviene con lo speciale meccanismo estintivo delle contravvenzioni in materia di igiene e sicurezza sul lavoro⁵⁶.

Appaiono di maggiore interesse le misure previste dal d.lgs. 42/2023 conseguenti al mancato rispetto delle regole previste per i tipi di intervento in materia di pagamenti diretti e di sviluppo rurale⁵⁷. Oltre a mere riduzioni degli importi per le violazioni meno significative, l'art. 6 del decreto citato contiene due previsioni che meritano di essere esaminate più nel dettaglio. In particolare, è previsto che, laddove il beneficiario dichiara una superficie agricola

⁵³ Cfr. art. 85, par. 5, Reg. UE 2116/2021.

⁵⁴ V. art. 3 della l. 898/1986. Nel caso in cui il comportamento assuma anche rilevanza penale, è altresì prevista la confisca obbligatoria, anche per equivalente, del profitto: v. *infra*, par. 4.

⁵⁵ In caso di violazione intenzionale; per le violazioni colpose la riduzione è pari alla ben più modesta percentuale dell'1, 2 o 3% a seconda di criteri definiti da una normativa di dettaglio contenuta nel d.m. del 22 maggio 2023 del MASAF o, in caso di recidiva, del 10%. Cfr. art. 3 d.lgs. 42/2023.

⁵⁶ Su cui v. per tutti BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2020, 122 ss.

⁵⁷ Per le altre violazioni in materia di condizionalità, eco-schemi e altre disposizioni specifiche in materia di erogazioni a carico del FEASR, il d.lgs. 42/2023 prevede delle mere riduzioni dei pagamenti assimilabili a quelle previste in materia di condizionalità sociale, che esulano dal perimetro della materia penale. Cfr. artt. 7 ss. del d.lgs. 42/2023.

maggiore rispetto a quella per la quale sono soddisfatte tutte le condizioni che fanno sorgere il diritto all'aiuto, e la differenza tra le due sia superiore al cinquanta per cento, lo stesso agricoltore perde il diritto al pagamento – che, se conseguito, deve restituire integralmente – ed è tenuto alla restituzione di una somma supplementare calcolata sulla base della maggiore superficie dichiarata⁵⁸. Lo stesso meccanismo è previsto nell'ambito delle misure di sostegno proporzionali al numero di capi di bestiame posseduti in caso di divergenza tra capi dichiarati e accertati⁵⁹. In questo caso, si è davanti a una misura certamente punitiva, volta a sanzionare l'agricoltore in caso di inesatta dichiarazione, perché non si limita a calcolare l'aiuto sulla base del terreno effettivamente coltivato, ma si prevede una vera e propria sanzione pecuniaria a carico del beneficiario o, nel caso di divergenze inferiori al cinquanta per cento tra superficie dichiarata e posseduta, delle riduzioni dei pagamenti più che proporzionali rispetto allo scostamento. Tale finalità ultra-compensativa della misura in esame – giustificata, nell'ottica del legislatore, per colpire più severamente le inesatte dichiarazioni degli agricoltori, che configurano le ipotesi di frode statisticamente più rilevanti⁶⁰ – la fa certamente ricadere nell'ambito della “materia penale”; il che, di per sé, non rappresenterebbe un aspetto problematico della disciplina, se non si applicasse cumulativamente ad altre sanzioni previste a presidio delle erogazioni a carico dei fondi agricoli.

Infatti, il secondo “livello” di tutela in tale ambito è rappresentato dall'illecito amministrativo di cui all'art. 3 della l. 898/1986 che sanziona, rinviando ai fatti che integrano il reato di cui all'art. 2 della medesima legge, «chiunque, mediante l'esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé

⁵⁸ Cfr. art. 6, comma 3, lett. c). In particolare, la somma è «pari all'importo dell'aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata», dove per “superficie determinata” si intende quella per la quale sono soddisfatti tutti i criteri e obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti (cfr. art. 1, lett. c del d.lgs. 42/2023). Peraltro, nel caso in cui la differenza tra le due sia superiore al 20% ma inferiore al 50%, il beneficiario perde integralmente il diritto all'aiuto ma senza dover pagare una ulteriore somma; se è inferiore al 20% o comunque a due ettari, l'aiuto è calcolato sulla sola superficie determinata ma viene sottratta una somma corrispondente a due volte la differenza accertata. Anche in questo caso, ci sentiamo di dire, si tratta di misure ultra-compensative, perché non si limitano a negare al beneficiario l'aiuto calcolato sulla maggiore superficie dichiarata, ma prevedono delle riduzioni con evidenti finalità punitive. Cfr. art. 6, comma 3, lett. a) e b) del decreto citato.

⁵⁹ Cfr. art. 6, comma 10, d.lgs. 42/2023.

⁶⁰ Il dato è noto da tempo: cfr. Report dell'OLAF del 2018 cit.

o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale» del FEAGA o del FEASR. Ora, è evidente che si tratta di ipotesi sicuramente sovrapponibili a quelle di «inesatta dichiarazione» sanzionate dall'art. 6 del d.lgs. 42/2023 nel caso in cui il beneficiario riceva effettivamente l'erogazione; e il fatto che l'illecito citato si applichi «indipendentemente dalla sanzione penale» genera un sovraccarico sanzionatorio di difficile razionalizzazione, anche ricorrendo al principio di specialità in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689⁶¹, essendo difficile inquadrare in tali termini il rapporto tra quest'ultimo illecito e quello previsto dall'art. 6 del d.lgs. 42/2023.

Più in particolare, l'art. 3 citato, oltre alla restituzione dell'importo indebitamente conseguito, prevede, nel caso di frodi a carico del FEAGA, una sanzione pecuniaria pari all'importo predetto; nel caso di aiuti in materia di sviluppo rurale, invece, la sanzione pecuniaria è calcolata in percentuale alla somma erogata, sulla base di diversi scaglioni, con un massimale pari a centocinquantamila euro⁶².

Si tratta di un illecito amministrativo che ha una vasta portata applicativa⁶³ e, soprattutto, si applica prescindendo dal fatto che la violazione sia sussumibile, sul versante penalistico, nel delitto di cui all'art. 2 della legge citata⁶⁴. In altri

⁶¹ La norma, come noto, sancisce il principio di specialità anche per i rapporti tra illeciti amministrativi e tra quest'ultimi e reati. Per una disamina più puntuale del principio di specialità e la sua possibile applicazione per risolvere i conflitti tra le norme citate, v. *infra*, par. 4.1

⁶² Cfr. art. 3, comma 1, della l. 898/1986. Sono altresì previste delle soglie al di sotto delle quali non si applica l'illecito amministrativo: centomila lire (FEAGA) e 150 euro (FEASR). Anche in questo caso, nessun dubbio può essere avanzato circa la natura penale della sanzione, vista la pacifica finalità ultracompensativa. *Contra* però v. Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 2019, n. 10459 in *Dejure*, su cui pure v. *infra*, par. 5.

⁶³ La giurisprudenza sul punto è infatti abbondante, a dimostrazione della vasta applicazione della norma. Per limitarci alle sole pronunce di legittimità più recenti, v. Cass. civ., Sez. II, 19 febbraio 2019, n. 4841 in *Dejure*; Cass. civ., Sez. II, 15 aprile 2019, n. 10459, cit.; Cass. civ., Sez. II, 17 dicembre 2021, n. 40630, *ivi*. Certamente, poi, contribuisce ad allargare la portata dell'illecito anche la sua punibilità a titolo di colpa, considerata la regola generale del criterio di imputazione soggettiva in vigore per gli illeciti amministrativi: cfr. Cass. civ., Sez. I, 28 aprile 2006, n. 9862, Rv. 588783; Cass. civ., Sez. II, 28 marzo 2007, n. 7573, Rv. 596062, che lo applicano per infrazione colposa. Inoltre, è ritenuta sufficiente una ordinanza succintamente motivata, anche *per relationem* con riferimento agli atti di accertamento della polizia giudiziaria: cfr. Cass. civ., Sez. II, 23 gennaio 2007, n. 1393 in *OneLegale*; Cass. civ., Sez. II, 24 aprile 2008, n. 10757, Rv. 602817; Cass. civ., Sez. II, 16 novembre 2011, n. 26738 in *OneLegale*.

⁶⁴ In questo senso si esprimono diverse sentenze della Corte di Cassazione che ne fanno applicazione anche a seguito di condanna in sede penale per i delitti di cui agli artt. 316-*ter* c.p. o 640-*bis* c.p. Cfr.

termini, anche laddove venga contestato al percettore dei sussidi il delitto di indebita percezione di cui all'art. 316-ter c.p. o la truffa aggravata, il beneficiario dell'erogazione risponde comunque anche ai sensi dell'art. 3 l. 898/1986. Sul piano procedimentale, la sanzione amministrativa deve essere irrogata dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, che può a tal fine delegare le Regioni o gli Organismi Pagatori⁶⁵, entro centottanta giorni dalla fine delle indagini⁶⁶. Il procedimento deve necessariamente iniziare entro cinque anni dall'indebita percezione⁶⁷ ed è espressamente previsto che l'ordinanza-ingiunzione debba essere adempiuta anche in caso di avvio simultaneo di un procedimento penale per gli stessi fatti⁶⁸.

Nondimeno, se è proposta opposizione contro l'ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 22 l. 689/1981 – che a sua volta rimanda agli artt. 5 e 6 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 per quel che riguarda il rito e la possibilità di sospendere l'efficacia esecutiva del provvedimento –, il giudizio di opposizione può essere sospeso⁶⁹. Anche se la norma non lo specifica, si deve intendere che la sospensione perduri fino alla definizione del procedimento penale, la cui sentenza definitiva dovrebbe poter esser fatta valere in tale giudizio *ex art. 654 c.p.p.*⁷⁰ Peraltro, merita di essere sottolineato che, anche in caso di opposizione, fino alla conclusione del giudizio il percettore non è più legittimato a ricevere alcuna erogazione di competenza della medesima autorità amministrativa, anche per periodi temporali successivi a quello in cui è commessa

Cass. civ., Sez. I, 16 febbraio 2005, n. 3124 in *OneLegale*; Cass. civ., Sez. I, 25 febbraio 2005, n. 4088, Rv. 579429; Cass. civ., Sez. II, 23 gennaio 2007, n. 1393 in *OneLegale*; Cass. civ., Sez. II, 16 novembre 2011, n. 26738 cit.

⁶⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. II, 19 febbraio 2019, n. 4841 cit.

⁶⁶ Così Cass. civ., Sez. II, 15 maggio 2009, n. 11187, in *OneLegale*.

⁶⁷ V. Cass. civ., Sez. II, 12 maggio 2017, n. 11958, in *OneLegale*. Peraltro, in tema di prescrizione dell'illecito, le Sezioni civili sembrano applicare la giurisprudenza formatasi circa la truffa per sancirne la natura di "illecito a consumazione prolungata": cfr. anche Cass. civ., Sez. III, 11 aprile 2000, n. 4594, in *OneLegale*; Cass. civ., Sez. II, 14 dicembre 2011, n. 26847, Rv. 620266.

⁶⁸ Cfr. art. 3, comma 3, l. 898/1986

⁶⁹ Cfr. art. 22, l. 689/1981 cui la norma rinvia.

⁷⁰ È però da segnalare un orientamento giurisprudenziale abbastanza granitico per cui l'eventuale sentenza di assoluzione non potrebbe essere fatta valere nel giudizio amministrativo, non essendo la Pubblica Amministrazione parte del processo penale: cfr. Cass. civ., Sez. I, 9 maggio 2006, n. 10665, Rv. 589297; Cass. civ., Sez. II, 23 gennaio 2007, n. 1393 cit.; Cass. civ., Sez. I, 7 febbraio 2007, n. 2613, cit. Se così fosse, tuttavia, non avrebbe senso sospendere il giudizio di opposizione, che rimarrebbe paralizzato in attesa di una decisione inutile ai fini del suo svolgimento.

l'infrazione, paralizzando così di fatto l'eventuale diritto ai pagamenti⁷¹.

4. *Le fattispecie penali di riferimento.* Per quel che riguarda gli illeciti penali, il nostro ordinamento prevede diverse fattispecie astrattamente applicabili alle frodi PAC. Limitando l'indagine ai soli comportamenti di illecita percezione⁷², l'attuale assetto di tutela ruota attorno a tre disposizioni incriminatrici. La prima, costituisce un «archetipo delle frodi comunitarie *tout court*»⁷³, ed è contenuta nel citato art. 2 della l. 898/1986. La norma punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque, salvo che il fatto non integri il più grave delitto di cui all'art. 640-*bis* c.p., ponga in essere la medesima condotta che integra il summenzionato illecito amministrativo di cui all'art. 3 dello stesso *corpus* normativo⁷⁴. Si configura unicamente quest'ultimo, tuttavia, quando l'importo indebitamente percepito è inferiore a cinquemila euro. Inoltre, è previsto l'obbligo di restituzione della somma erogata e, in seguito al d.lgs. 4 ottobre 2022, n. 156 (cd. correttivo PIF), trova altresì applicazione la confisca, anche per equivalente, *ex art. 322-ter* c.p. del profitto del reato⁷⁵ e la confisca «per sproporzione» prevista dall'art. 240-*bis* c.p.

Si tratta, come si è accennato, della fattispecie più risalente nel nostro ordinamento a tutela delle sovvenzioni previste dalla PAC, che non ha mai smesso di essere mantenuta dal legislatore, anche dopo l'introduzione della truffa aggravata a danno dello Stato e dell'indebita percezione di erogazioni pubbliche. Ed a seguito del recepimento della Direttiva PIF, il delitto è stato inserito nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità della persone giuridiche⁷⁶, anche se, come si è appena avuto modo di vedere, è stato di recente

⁷¹ Così dispone l'art. 3, comma 5, della legge citata.

⁷² Non si terrà conto, in altri termini, dei comportamenti penalmente rilevanti successivi alla percezione del contributo: per le ipotesi di malversazione dei pagamenti in agricoltura, v. MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 117 ss.

⁷³ Cit. da MAZZANTI, *Le frodi agricole*, cit., 111. Per un commento rapido alla norma, v. anche MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 319 s.

⁷⁴ Così come per il delitto di indebita percezione contenuto nel codice penale, è prevista un'aggravante speciale che comporta la reclusione da sei mesi a quattro anni quando il danno o il profitto sono superiori a centomila euro. Cfr. art. 2, comma 1, l. 898/1986.

⁷⁵ Sul *quantum* della confisca del profitto nelle frodi agricole, v. MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 120 s.

⁷⁶ Cfr. art. 24 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, come da ultimo modificato a seguito del recepimento della Direttiva PIF.

modificato con l'ultimo intervento in materia di protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

Si tratta, in verità, di una attenzione che ha destato più d'una perplessità in dottrina⁷⁷: è stato infatti osservato che la portata applicativa della norma dovrebbe essere particolarmente ridotta, considerati i rapporti con le altre fattispecie codicistiche, tanto da far propendere alcuni per l'abrogazione tacita dell'incriminazione. Nondimeno, l'illecito sembra conservare ancora oggi una sua dimensione applicativa non trascurabile⁷⁸, tanto da essere valutato dal legislatore come reato-spia suscettibile di giustificare la confisca allargata. A questo proposito, a differenza di quanto previsto in materia tributaria con il medesimo intervento normativo⁷⁹, ci sembra che la valutazione non sia priva di un fondamento statistico-criminologico: come sopra ricordato, le frodi in quest'ambito sono spesso poste in essere nell'ambito dell'attività della criminalità organizzata⁸⁰, non potendosi quindi parlare di irragionevolezza della scelta legislativa. Anzi, occorre sottolineare che sono state allineate, con riferimento ai suddetti tipi di confisca, le conseguenze sanzionatorie per l'illecito citato a quelle già previste in caso di condanna per i delitti di cui artt. 316-

⁷⁷ *Ex multis* v. i rilievi di MEZZETTI, voce *Frodi Comunitarie*, cit., 321, che lo riteneva tacitamente abrogato prima della riforma del 2010 poiché la norma rinviava ancora alle erogazioni a carico del FEOGA. Peraltro, c'era già chi lo considerava tacitamente abrogato già a seguito dell'introduzione dell'art. 640-bis c.p.: v. in tal senso SPAGNOLO, *Breve commento alle "nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale" (L. n. 55/1990)*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, 2-3, 703 ss. Hanno poi continuato a sostenerne l'abrogazione tacita anche ROMANO, sub *Art. 316-ter*, cit. 93; BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della Direttiva PIF: la repressione delle frodi e lo "strano caso" dell'art. 316-ter c.p.*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 31 maggio 2019, 8; CALDARONE-GAREGNANI-TROYER, *Le novità introdotte dal d.lgs. 75/2020 alla normativa 231/2001 in attuazione della "Direttiva PIF"*, in *Riv. dott. comm.*, 2020, 4, 614 s. che lo ritengono comunque tacitamente abrogato; MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese*, cit., par. 7, che lo ritiene invece assorbito nella fattispecie codicistica.

⁷⁸ Limitandoci alle pronunce di legittimità più recenti, fanno applicazione della disposizione citata: Cass., Sez. VI, 9 giugno 2016, n. 32730 in *Dejure*, Cass., Sez. VI, 3 marzo 2022, n. 15620, *ivi*.

⁷⁹ Tra le numerose critiche seguite all'introduzione della confisca allargata per i reati tributari, v. i rilievi di LANZI, *La confisca "in casi particolari" o "per sproporzione" post delictum nel settore penale tributario*, in *Diritto penale dell'economia*, a cura di Cadoppi-Canestrari-Manna-Papa, Milano, 489 ss.; PERINI, *Brevi note sui profili penali tributari del D.L. n. 124/2019 (decreto fiscale)*, in www.sistemapenale.it, 3 dicembre 2019, 2 ss.; ATTANASIO, *La metamorfosi della "confisca in casi particolari": dalla criminalità organizzata alla legislazione penal-tributaria*, in www.sistemapenale.it, 9 aprile 2021, 1 ss.

⁸⁰ V. *supra* nota 7.

ter e 640-bis c.p.⁸¹

La seconda fattispecie rilevante è la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche⁸². La norma, che ha subito un marginale ritocco a opera del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, punisce con la reclusione da due a sette anni, come noto, chiunque commette una truffa che abbia per oggetto materiale «contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee». Considerate le clausole di sussidiarietà espresse contenute nell'*incipit* dei delitti di cui agli artt. 316-ter c.p. e 2 l. 898/1986, e la pacifica riconducibilità delle erogazioni a carico del FEAGA e del FEASR all'oggetto materiale così descritto, la suddetta incriminazione costituisce oggi il principale punto di riferimento per la tutela penale delle frodi PAC⁸³. Come si è accennato, anche in questa ipotesi è pre-

⁸¹ Cfr. artt. 322-ter e 640-quater c.p. per la confisca per equivalente e D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 con cui si è inserito nel catalogo contenuto nell'art. 240-bis c.p. anche l'art. 640-bis c.p. Per seguire il ragionamento portato avanti dalla Corte costituzionale sulla ragionevolezza e proporzionalità della confisca "allargata", sembra però potersi fare una distinzione con la previsione di tale istituto nell'ambito delle sole frodi in agricoltura. Infatti, a differenza del delitto previsto nella legislazione complementare, che ha un solido legame con la criminalità organizzata tale da non rendere irragionevole la presunzione *iuris tantum* di origine illecita dei beni, non sembra così scontato poter ravvisare la medesima esigenza "preventiva" anche per ogni frode in diversi settori, pure coperti dal raggio di operatività della disciplina codicistica. Cfr., con riferimento alla gemella confisca di prevenzione, Corte cost. 24 gennaio 2019, n. 24 con nota, tra gli altri, di MAIELLO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. it.*, 2019, 1, 332 ss.; Fr. MAZZACUVA, *L'uno due della Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di ricollocamento sui binari costituzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, 2, 987 ss. Sull'attuale statuto garantistico di tale istituto, v. per tutti FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e civil forfeiture. Alla ricerca di un modello sostenibile della confisca senza condanna*, Milano, 2022.

⁸² *Ex multis*, v. a commento PELISSERO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, 3, 923 ss.; GULLO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)*, in *Dizionario dei reati contro l'economia*, a cura di Marini-Paterniti, Milano, 2000, 528 ss.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 316 s.; BISORI, sub art. 640-bis, in *Codice penale commentato, Tomo III*, diretto da Dolcini-Gatta, 2021, Milano, 7284 ss. e, con riferimento alle frodi in agricoltura, MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 113 s.

⁸³ Nello stesso senso, MAZZANTI, *Le frodi agricole*, cit., 113. Sulla natura di reato autonomo o circostanza aggravante, v. Cass., Sez. Un., 26 giugno 2002, n. 26351 in *Dejure*, che conclude per la natura circostanziale della norma, confermata, da ultimo, da Cass., Sez. II, 19 novembre 2019, n. 48934 *ivi*. A commento della prima decisione, con note critiche, v. BARTOLI, *Truffa aggravata per conseguire erogazioni pubbliche: una fattispecie davvero circostanziale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, 295 ss. nonché PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, cit., 652 ss. A favore della natura di fattispecie autonoma, ben prima che la questione fosse rimessa alle Sezioni Unite, era invece PALERMO FABRIS, *La recente legislazione italiana*

vista l'applicazione della confisca obbligatoria del profitto, anche per equivalente, e, per opera del recente decreto-legge citato, della confisca allargata. Da ultimo, seguendo l'ordine cronologico di introduzione delle fattispecie nel nostro ordinamento, occorre soffermarsi sul delitto di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato⁸⁴. L'incriminazione replica sostanzialmente la condotta descritta dall'art. 2 della l. 898/1986 – da cui i dubbi di abrogazione di quest'ultima norma paventati da parte della dottrina –, salvo sanzionare, accanto alla condotta attiva di presentazione di dati falsi, anche «l'omissione di informazioni dovute», comportamento non preso in considerazione dal delitto di indebita percezione di contributi agricoli. L'oggetto materiale del reato, inoltre, è il medesimo previsto dall'art. 640-*bis* c.p., e dunque certamente più ampio dei soli contributi a carico del FEAGA o del FEASR. Il fatto degrada poi a illecito amministrativo laddove l'erogazione indebitamente percepita sia inferiore a circa quattromila euro, esattamente come avviene in materia di aiuti in agricoltura per i quali, tuttavia, è prevista una soglia leggermente più alta. Infine, è previsto anche il medesimo trattamento sanzionatorio di quello contemplato dall'art. 2 della l. 898/1986, nonché l'applicazione degli artt. 322-*ter* e 240-*bis* c.p. L'unica differenza sostanziale, da questo particolare angolo visuale, riguarda la pena accessoria dell'incapacità di contratta-

in tema di frodi nelle sovvenzioni comunitarie, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1993, 811. Sostengono la natura di circostanza aggravante della norma GULLO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)*, cit., 532; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 316 s. V. anche PELISSERO, *Truffa per conseguire erogazioni pubbliche: circostanza aggravante o fattispecie autonoma*, in *Dir. pen. proc.*, 1999, 3, 342 ss., che si esprimeva invece in senso critico circa la natura di reato autonomo, sostenuta da una pronuncia delle sezioni semplici, prima dell'intervento delle Sezioni Unite. Cfr. Cass., Sez. II, 9 novembre 1998, *ivi*.

⁸⁴ Il delitto è stato introdotto con la l. 300/2000, attuativa della cd. Convenzione PIF. V. a commento PELISSERO, *Commento alla l. 29 settembre 2000, n. 300*, in *Leg. pen.*, 2001, 991 ss.; SEMERARO, *Osservazioni in tema di indebita percezione a danno dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2001, 9, 1270 ss.; MANNUCCI, *Prospettive di applicazione dell'art. 316-ter c.p. introdotto dalla l. n. 300/2000*, in *Cass. pen.* 2001, 9, 2559 ss.; ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari ed indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 3, 269 ss.; ID., sub *Art. 316-ter*, cit., 82 ss.; RIVERDITI, *Indebita percezione a danno dello Stato*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 2004, 409 ss.; SALCUNI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, a cura di Cadoppi-Canestrari-Manna-Papa, Torino, 2008, 109 ss.; MEZZETTI, voce *Frodi comunitarie*, cit., 321 s.; SEMINARA, sub *Art. 316-ter*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di Forti-Seminara-Zuccalà, Padova, 2017, 1026 ss.; AMARELLI, *Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, in *I delitti dei Pubblici Ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*, a cura di Amarelli-Fiore, Torino, 2018, 79 ss.; BASILE, *Riflessioni de lege ferenda sul recepimento della Direttiva PIF*, cit., 8 ss.

re con la Pubblica Amministrazione di cui all'art. 32-*quater* c.p., applicabile per entrambi i delitti contenuti nel Codice penale, ma non per l'illecito previsto nella legislazione complementare.

4.1. *Le interferenze sanzionatorie: il concorso apparente di norme.* Già dalla mera ricostruzione sopra accennata dei diversi delitti rilevanti, emerge con chiarezza un problema di individuazione delle fattispecie applicabili alla stessa infrazione che, sul versante propriamente penalistico, ben può essere declinato come una questione riconducibile al concorso apparente di norme⁸⁵. Si tratta, in verità, di un tema ricorrente nella materia delle frodi nelle pubbliche sovvenzioni, considerato il proliferare di nuove incriminazioni in quest'ambito⁸⁶.

Ora, è noto che, ai fini dell'individuazione della norma applicabile, fatte salve le clausole di riserva, la giurisprudenza riconosce da tempo l'operatività del solo principio di specialità⁸⁷, inteso come criterio logico-formale di mero raffronto tra le fattispecie astratte, secondo la celebre metafora dei cerchi concentrici⁸⁸. Per l'accezione prevalente, l'art. 15 c.p. troverebbe però applicazio-

⁸⁵ Per limitarci ai soli contributi monografici, MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, Bologna, 1966; DE FRANCESCO, *Lex Specialis. Specialità ed interferenza nel concorso di norme penali*, Milano, 1980; PAPA, *Le qualificazioni giuridiche multiple nel diritto penale. Contributo allo studio del concorso apparente di norme*, Torino, Giappichelli, 1997 e, per i contributi più recenti, SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, Torino, 2018; BIN, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, Torino, 2022; GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, Torino, 2022.

⁸⁶ V. per tutti i rilievi di PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici: interferenze tra fattispecie e questioni aperte in tema di concorso apparente di norme*, cit., 542 s.

⁸⁷ Tralasciando le sentenze più risalenti, in cui è in verità possibile trovare applicazione dei criteri di sussidiarietà e consunzione, v. *ex multis* Cass., Sez. Un., 13 dicembre 2000, n. 35 in *Dejure*; Cass., Sez. Un., 7 giugno 2001, n. 22902 *ivi*; Cass., Sez. Un., 27 aprile 2007, n. 16568 *ivi*; Cass., Sez. Un., 19 gennaio 2011, n. 1235, in *Dejure*, da ultimo, Cass., Sez. Un., 28 aprile 2017, n. 20644 *ivi*, con commento di FINOCCHIARO, *Il buio oltre la specialità: le Sezioni Unite sul concorso tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 5, 344 ss.; COLUCCI, *Le Sezioni Unite tornano sul principio di specialità: al vaglio la questione tra truffa aggravata e malversazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 12, 43 ss. Per un commento delle più importanti decisioni della Corte sul punto, a partire dalla nota sentenza Giordano citata, v. anche GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, cit., 43 ss. che però ritiene che la Suprema Corte, pur affermando in astratto l'operatività della sola specialità unilaterale, risolveva in realtà i conflitti facendo largo utilizzo di altri criteri.

⁸⁸ La figura risale a DELITALA, *Concorso di norme e concorso di reati*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1934, 108. Per una ricostruzione della «selva nutritissima di tesi» avanzate dalla dottrina italiana per risolvere i conflitti apparenti di norme, v. da ultimo SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, cit., 155 ss. e BIN, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, cit., 2 e 123 ss.

ne nelle sole ipotesi di specialità *unilaterale*, in cui tutti e ciascuno degli elementi costitutivi della norma generale si rinvergono anche nella norma speciale, che contiene, in più, aggiunte o specificazione rispetto alla prima⁸⁹. Rimarrebbero dunque fuori dal perimetro applicativo del criterio così inteso, non trattandosi della «stessa materia», i casi di specialità *bilaterale* o *reciproca*, in cui, a fronte di un nucleo comune, ciascuna delle norme in conflitto contiene degli elementi esclusivi, difettando un criterio formale idoneo a risolvere simili situazioni⁹⁰. Tale soluzione, si argomenta, è anche l'unica conforme al principio di legalità penale, poiché rifiuta di prendere in considerazione criteri “di valore” per individuare in quali (e quanti) fatti tipici possa essere sussunto un medesimo accadimento storico⁹¹, scelta che deve rimanere prerogativa del solo legislatore⁹².

⁸⁹ In particolare, ritengono che tale accezione in astratto di specialità unilaterale sia il solo modo di interpretare correttamente l'art. 15 c.p.: ROMANO, sub *art. 15*, in *Commentario Sistematico al codice penale*, Vol. I, Milano, 2012, 176; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 543 ss.; PAGLIARO, *Concorso apparente di norme incriminatrici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 3, 1389; SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, cit., 141 e 151 s., che si cura di ricordare come la differenza tra la specialità per aggiunta e per specificazione sia alquanto labile; BIN, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, cit., 112 ss. e 404, ma anche 218 ss. spec. 227 in cui ammonisce circa la possibile ingannevolezza del criterio di specialità come criterio unicamente logico-formale in determinati ambiti. Per una interpretazione più ampia della specialità - generalmente infatti accompagnata dal sostegno alle teorie cd. moniste - v. però già DELITALA, *Concorso di norme*, cit. 109; ANTOLISEI, *Sul concorso apparente di norme*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1948, 1 ss.; DE FRANCESCO, *Lex specialis*, cit., 12.

⁹⁰ Sulla specialità bilaterale o reciproca, cfr. CONTI, *Voce Concorso apparente di norme*, *Nov. dig.*, Vol. III, 1959, 1014 s.; MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., 226 e 666 in cui ritiene di applicare la sola norma col trattamento sanzionatorio più elevato; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 543 s.; SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, cit., 146; GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, cit., 17 ss. e 101 ss. Nel senso invece che l'art. 15 c.p. si dovrebbe applicare anche a determinate ipotesi di specialità reciproca secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata che tiene conto anche di istanze di *ne bis in idem* sostanziale, v. VALLINI, *Tracce di ne bis in idem sostanziale lungo i percorsi disegnati dalle Corti*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 4, 528

⁹¹ Anche cosa si debba intendere per “medesimo fatto” è questione controversa: ai fini del presente contributo, sia sufficiente il rinvio a PAGLIARO, voce “Fatto”, in *Enc. Dir.*, vol. XVI, 1967, 964 ss. e al recente lavoro monografico citato di BIN, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, cit., 51 ss. e 147 ss. per un'analisi dei diversi criteri utilizzati dalla dottrina e giurisprudenza, anche con una ricostruzione storica, e 237 ss. circa le ragioni a sostegno della tesi dell'A. che propende per ritenere sussistente l'unicità d'azione sulla base di un criterio soggettivo. Per la nozione di “fatto” nell'ambito del *ne bis in idem* processuale, v. da ultimo PROCACCINO, *I bis in idem tra diritti individuale e discrezionalità dell'apparato*, Padova, 2022, 23 ss.

⁹² In questo senso, SOTIS, *Il “fatto” nella prospettiva del divieto di doppia punizione*, in *Ind. pen.*, 2017, 468 ss.; VALLINI, *Tracce di ne bis in idem sostanziale*, cit., 525. Nel senso che però il giudizio sulla fattispecie applicabile non può che essere anche di valore, v. MORO, *Unità e pluralità di reati*, Padova,

Seguendo il tracciato di questa interpretazione, si è escluso che il rapporto tra gli artt. 316-ter e 640-bis c.p. possa essere inquadrato nell'ambito della specialità, delimitandosi la portata applicativa della prima fattispecie sulla base della clausola di sussidiarietà espressa⁹³. Nondimeno, anche essendo pacifica l'impossibilità del concorso tra i due reati, risulta comunque di non agevole individuazione quale sia il *quid minus* che rende applicabile il delitto di indebita percezione in luogo di quello di truffa aggravata. La difficoltà di rinvenire nella prima disposizione un comportamento connotato da un minor disvalore, che giustifichi il più blando trattamento sanzionatorio, è stata anche oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale, che ha però confermato il «carattere sussidiario e residuale» della norma, affermando che dovrebbe essere «destinata a colpire unicamente fatti che non rientrano nell'ambito di operatività» della truffa⁹⁴. Posto l'inequivocabile carattere sussidiario dell'art. 316-ter c.p., l'unica indicazione rinvenibile nella pronuncia citata circa l'elemento di differenziazione tra i due reati fa riferimento alla minore selettività degli artifici o raggiri per il delitto di truffa e al requisito dell'induzione in errore. Più che sulle modalità di frode, la giurisprudenza di legittimità successiva si è concentrata su quest'ultimo elemento, circoscrivendo l'operatività dell'indebita percezione ai soli casi in cui manca l'evento intermedio dell'errore in cui deve cadere il *deceptus* perché sia integrato il delitto più grave⁹⁵.

1951, 59 ss., che non a caso sostiene l'applicabilità del criterio di sussidiarietà e, in altra accezione, MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., 666.

⁹³ Limitandoci alla dottrina, propendono per questa impostazione: ROMANO, *Abusi di finanziamenti comunitari*, cit., 271 s.; ID., sub *Art. 316ter*, cit., 95; MANACORDA, *Corruzione internazionale e tutela penale degli interessi comunitari*, in *Dir. proc. pen.*, 2001, 4, 424; RIVERDITI, *Indebita percezione a danno dello Stato*, cit., 414; MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 115 s. Criticamente sugli effetti "mitiganti" di tale rapporto di sussidiarietà, cfr. PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea*, cit., 646 s. *Contra*, nel senso della specialità tra le due disposizioni, v. però VALENTINI, *L'effetto boomerang dell'art. 316ter fra principi costituzionali e obblighi comunitari*, in *Cass. pen.*, 2005, 1, 66 ss. V. anche PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 527 per cui ci sarebbe sussidiarietà solo nell'ipotesi di condotta omissiva mentre, in caso di false dichiarazioni, la truffa sarebbe speciale per l'induzione in errore. Di questo avviso è anche SEMINARA, sub *Art. 316ter*, cit., 1028. Sulla natura delle clausole di riserva, anche con una ricostruzione storica, v. da ultimo GAMBARELLA, *Concorso ideale e clausole di riserva: una storia dimenticata*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, 1, 153 ss.

⁹⁴ Cfr. Corte cost., ord. 12 marzo 2004, n. 95.

⁹⁵ Cass., Sez. Un., 19 aprile 2007, n. 16568, in *Dejure* con nota di VALENTINI, *Le Sezioni unite consa-*

Certamente, non si tratta di una soluzione priva di criticità. Come è stato sottolineato, considerata la scarsa incidenza statistica di sovvenzioni pubbliche erogate senza controlli, l'applicazione acritica di tale precipitato giurisprudenziale fa sì che l'*actio finium regundorum* delle due disposizioni sia devoluta, in definitiva, a un accertamento del giudice che ha poco a che fare con la legalità e molto con contingenze equitative⁹⁶. Peraltro, un ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina è dato dal concorso dei reati contro la fede pubblica con la fattispecie di cui all'art. 640-*bis* c.p. ma non con l'indebita percezione che, richiamando «la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi», costituirebbe un reato complesso⁹⁷. In questo modo, la previsione meno grave finisce per assorbire i delitti di falso, che invece concorrerebbero, secondo l'indirizzo giurisprudenziale pacifico sopra richiamato, con la fattispecie che prevede il trattamento sanzionatorio di maggior rigore.

Nonostante tali criticità non marginali, ci sembra che lo sforzo interpretativo compiuto dai giudici di legittimità per far conservare all'art. 316-*ter* c.p. una sua portata applicativa rispetto alla truffa possa essere replicato per quanto riguarda i rapporti tra gli artt. 640-*bis* c.p. e 2 l. 898/1986. Anche quest'ultimo delitto, infatti, si apre con una clausola di riserva che lo rende recessivo rispet-

crao la primazia dell'art. 316-ter c.p.: un epilogo consapevole?, in *Cass. pen.*, 2007, 12, 4530 ss., poi confermata dal successivo arresto che si è pronunciato anche in ordine ai rapporti con i delitti di falso: v. *Cass.*, Sez. Un., 25 febbraio 2011, n. 7537, in *Dejure* con nota di GIACONA, *Il delitto d'indebita percezione di pubbliche erogazioni (art. 316-ter c.p.): effetti perversi di una fattispecie mal formata*, in *Cass. pen.*, 2012, 10, 3402 ss. e BELLAGAMBA, *Specialità e sussidiarietà nei rapporti tra truffa aggravata ed indebita percezione di erogazioni pubbliche*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 8, 959 ss. In senso critico su tale orientamento, v. BASILE, *Riflessioni de lege ferenda*, cit., 11 s. e SALCUNI, *L'ipotesi delle frodi agli enti pubblici*, cit., 122 ss. Dalle pronunce delle Sezioni Unite citate, la linea interpretativa è invece pacifica in giurisprudenza: v. da ultimo *Cass.*, Sez. II, 8 giugno 2023, n. 30268 in *Dejure*. Prima invece c'era chi ricostruiva i rapporti tra i due reati in termini di specialità: v. *Cass.*, Sez. II, 28 marzo 2003, n. 14817, in *Dejure* con nota di MADIA, *La suprema Corte di Cassazione alle prese con specialità, sussidiarietà e clausole di riserva*, in *Cass. pen.*, 2005, 4, 1267 ss. Per ulteriori osservazioni sul punto, precedenti all'arresto delle Sezioni Unite, v. sempre MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.: quando l'ipertrofia normativa genera disposizioni in tutto o in parte inutili*, in *Cass. pen.*, 2003, 9, 2683 ss.

⁹⁶ Così anche BASILE, *Riflessioni de lege ferenda*, cit., 13, con approfondita analisi della casistica giurisprudenziale.

⁹⁷ Sul concorso formale (pacifico) tra i delitti di falso e truffa, v. da ultimo *Cass.*, Sez. V, 5 novembre 2018, n. 2945 in *Dejure*. Circa l'assorbimento dei falsi nell'art. 316-*ter* c.p., v. *Cass.*, Sez. Un., 25 febbraio 2011, n. 7537, cit. Per la stessa soluzione con riferimento al delitto di cui all'art. 2 l. 898/1986, v. *Cass.*, Sez. III, 14 maggio 2013, n. 42131 in *OneLegale*. Per una critica sul punto, v. per tutti PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 532 ss.

to alla fattispecie più grave, così da poter ricostruire anche il rapporto tra le due disposizioni da ultimo richiamate in termini di sussidiarietà⁹⁸. Si tratta di una soluzione avallata anche da una risalente pronuncia del giudice delle leggi⁹⁹ che aveva però individuato il minor disvalore nella condotta tipica della disposizione del 1986, che sanziona il semplice mendacio senza assurgere ai più ingannevoli «artifici o raggiri». Per coerenza sistematica, pur non essendo una soluzione priva di difetti, è oggi forse più corretto individuare il *discrimen* nell'effettiva induzione in errore dell'Organismo Pagatore, sulla falsariga dell'interpretazione accolta per l'indebita percezione di erogazioni pubbliche. Più complessa appare la ricostruzione del rapporto tra quest'ultimo delitto e la fattispecie di cui all'art. 2 della legge citata. Sulla base del raffronto strutturale tra le due norme, tralasciando marginali difformità semantiche circa l'utilizzo di falsi documenti o dichiarazioni per ottenere indebitamente l'erogazione, emergono due elementi di differenza. L'art. 316-ter c.p. prevede infatti che il conseguimento indebito del denaro pubblico può essere realizzato anche tramite «l'omissione di informazioni dovute»; il delitto più risalente, pur non prevedendo tale condotta, specifica l'oggetto materiale della frode, che deve essere un contributo a carico di uno dei due fondi agricoli europei. Dalla sola lettura delle disposizioni sembra dunque che le due norme siano in rapporto di specialità bilaterale, contenendo ciascuna degli elementi ulteriori o più specifici rispetto all'altra, pur a fronte di un nucleo comune. Per questa ragione, a seguito dell'introduzione della fattispecie codicistica, alcuni avevano sostenuto l'abrogazione dell'art. 2 citato¹⁰⁰ o, al più, lo hanno ritenuto sostan-

⁹⁸ Così anche GULLO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)*, cit. 532. *Contra* MEZZETTI, voce *Frodi Comunitarie*, cit., 323 s. che ritiene che i due reati siano in rapporto di specialità bilaterale, individuando quale elemento specializzante dell'art. 2 cit. l'oggetto materiale della frode e, per l'art. 640-bis c.p., la maggior fraudolenza del comportamento. Sulla base di questa interpretazione, non sarebbe inquadrabile in termini di sussidiarietà perché il danno arrecato a uno dei Fondi Agricoli dovrebbe rendere il fatto più grave e non meno della semplice truffa. Si esprime per la specialità anche PICOTTI, *L'attuazione in Italia degli strumenti dell'Unione Europea per la protezione penale degli interessi finanziari comunitari*, 628 ss., che ritiene applicabile il solo art. 2 l. 898/1986 e critica la scelta legislativa di intervenire meno severamente per le frodi in quest'ambito.

⁹⁹ Cfr. Corte cost., 10 febbraio 1994, sent. n. 25. In applicazione di questo indirizzo, v. Cass., Sez. V, 2 ottobre 2003, n. 41480 in *Foro it.*; Cass., Sez. I, 24 maggio 2012, n. 49086, in *Dejure*. Per un commento a tale indirizzo giurisprudenziale con riferimento ai rapporti tra art. 2 l. 898/1986 e art. 640-bis c.p., v. GULLO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)*, cit. 534 s.

¹⁰⁰ V. *supra*, nota 77.

zialmente inapplicabile, per assorbimento nell'art. 316-ter c.p., anche a seguito dei più recenti interventi legislativi¹⁰¹. In verità, come si è accennato, la giurisprudenza continua a farne applicazione anche se, nella maggior parte dei casi, non si esprime in ordine ai rapporti tra i due delitti. In particolare, vi sono pronunce che, per la medesima captazione illecita di fondi, fanno applicazione di entrambi i reati¹⁰², pur senza motivare circa la sussistenza del concorso formale; sentenze che applicano invece il solo art. 316-ter c.p., ma senza che il delitto previsto nella legislazione complementare venga preso in considerazione¹⁰³; infine, decisioni che condannano solamente per il delitto di cui all'art. 2 l. 898/1986¹⁰⁴. Solamente in una di queste ultime, i giudici di legittimità, in un *obiter dictum*, si preoccupano di precisare che quest'ultima norma sarebbe in realtà speciale rispetto all'art. 316-ter c.p., contenendo una specificazione circa l'ente pubblico erogatore dei sussidi, ma senza confrontarsi con la condotta omissiva prevista unicamente dalla disposizione codicistica.

In verità, ci sembra di poter concordare con quest'ultima impostazione, anche facendo applicazione dell'accezione più ristretta del principio di specialità sopra richiamato. Il rapporto di specialità bilaterale tra le due norme, infatti, è solo apparente: l'indebita percezione di contributi agricoli non contempla la mancata comunicazione di informazioni dovute perché per beneficiare degli aiuti previsti in ambito PAC gli agricoltori sono tenuti, come si è visto, alla presentazione di una dichiarazione annuale. Non è dunque possibile realizzare l'illecito previsto dalla l. 898/1986 con una mera condotta omissiva: anche le omissioni contenute nella dichiarazione - a titolo esemplificativo, il non dichiarare di essere sottoposto a misure di prevenzione¹⁰⁵ - sono ricondotte al mendacio già incriminato dalla norma. Se dunque il legislatore avesse aggiunto anche «l'omissione di informazioni dovute», la previsione sarebbe stata

¹⁰¹ MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese*, cit., par. 7. Sui rapporti tra le due norme, v. anche SEMINARA, sub *Art. 316-ter*, cit., 1030.

¹⁰² Cfr. Cass., Sez. VI, 9 giugno 2016, n. 32730 in *Dejure*; Cass., Sez. VI, 3 marzo 2022, n. 15620 *ivi*.

¹⁰³ Cfr. Cass., Sez. III, 15 maggio 2013, n. 42131, cit.; Cass., Sez. fer., 31 agosto 2017, n. 43143 in *Dejure*.

¹⁰⁴ Cfr. Cass., Sez. I, 24 maggio 2012, n. 49086, cit. che in realtà finisce per ritenere integrato l'art. 640-bis c.p. ma esplicita che, trattandosi di frodi agricoli, verrebbe in rilievo il solo art. 2 l. 898/1986 perché speciale rispetto al 316-ter c.p.; Cass., Sez. III, 23 maggio 2017, n. 39540.

¹⁰⁵ Così Cass., Sez. VI, 3 marzo 2022, n. 15620 cit., che ritiene il concorso formale tra art. 316-ter c.p. e art. 2 l. 898/1986.

ineffettiva¹⁰⁶: non vi è la necessità, per sanzionare i comportamenti fraudolenti in materia agricola, di replicare la locuzione utilizzata per l'art. 316-ter c.p. Al contrario, la casistica su quest'ultima norma ci restituisce un quadro in cui è ben possibile ritenerla integrata con tale tipo di condotte¹⁰⁷. Non si può dunque costringere il legislatore a prevedere inutilmente un comportamento come reato, al fine di realizzare una perfetta coincidenza tra le due disposizioni, salvo l'elemento specializzante costituito dall'ente erogatore del sussidio; si deve, al contrario, ritenere che non occorra tener conto della condotta omisiva sanzionata dal delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche, non potendo mai venire in rilievo per il reato previsto nella legislazione complementare.

Tale soluzione ci sembra avere un duplice pregio. In primo luogo, così ragionando, dovrebbe risultare conforme all'indirizzo della giurisprudenza sopra richiamato in materia di concorso apparente che, come si è visto, nega rilevanza agli approcci cd. pluralisti. In secondo luogo, si evitano comunque iniqui raddoppi sanzionatori, dovendosi necessariamente rifiutare la conclusione per cui la medesima condotta mendace e lo stesso profitto illecito possono essere conteggiati due volte al fine di ritenere integrate entrambe le norme incriminatrici. Lo impone il principio del *ne bis in idem* sostanziale¹⁰⁸, in base al quale contrasta con esigenze di proporzionalità e ragionevolezza voler ritenere integrati più fatti tipici per il medesimo accadimento storico. In altri termini, l'agente può essere chiamato a rispondere di un fatto nei limiti dell'offesa realizzata: se il legislatore associa una pena a una specifica condotta

¹⁰⁶ Sul principio di effettività nel diritto penale, v. per tutti il saggio di PALIERO, *Il principio di effettività nel diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, 2, 430 ss. spec. 471 s. circa la necessità che la scelta di incriminazione del legislatore spieghi i suoi effetti.

¹⁰⁷ V. ad esempio il comportamento del cieco che ometta di dichiarare il miglioramento delle sue condizioni visive all'INPS a fini pensionistici: Cass., Sez. VI, 22 marzo 2022, n. 20932 in *Dejure*; ovvero l'insegnante che continua a percepire lo stipendio omettendo di comunicare al Ministero dell'Istruzione la cessazione del rapporto: Cass., Sez. II, 26 febbraio 2019, n. 16817, *ivz*; o, ancora, la mancata comunicazione all'INPS del proprio trasferimento all'estero, con conseguente perdita del diritto all'assegno sociale: Cass., Sez. II, 21 settembre 2017, n. 47064 *ivz*.

¹⁰⁸ Sul *ne bis in idem* sostanziale v. MANTOVANI, *Concorso e conflitto di norme nel diritto penale*, cit., 569 ss.; SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, cit., 173 ss.; ID., *La deriva del ne bis in idem verso il canone di proporzionalità*, in *Arch. pen. web*, 2019, 1, 35; ID., *Ne bis in idem sostanziale: la faticosa emersione di un principio*, in *Giur. it.*, 2019, 6, 1465; VALLINI, *Tracce di ne bis in idem sostanziale*, cit., 530. Da ultimo, v. anche GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, cit., 151 ss.

ritenuta espressiva di una determinata offensività, non è possibile irrobustire la risposta sanzionatoria in assenza di *altre e diverse* condotte tali da far lievitare in modo proporzionale l'offesa meritevole di risposta penale¹⁰⁹. Per queste ragioni, è certamente preferibile ritenere che le frodi in agricoltura, al ricorrere dei diversi elementi costitutivi, possano integrare o la fattispecie di cui all'art. 640-*bis* c.p. o quella di cui all'art. 2 della l. 898/1986, sussidiaria rispetto alla prima e speciale rispetto all'art. 316-*ter* c.p.

5. *Gli illeciti amministrativi e il ne bis in idem infra-sistemico*. La questione del concorso di norme si complica ulteriormente prendendo in considerazione gli illeciti amministrativi, almeno quelli a contenuto punitivo. Per espressa previsione legislativa, in deroga all'art. 9 della l. 689/1981, almeno la sanzione pecuniaria di cui all'art. 3 della l. 898/1986 si applica infatti «indipendentemente dalla sanzione penale», destando perplessità, da un lato, in ordine alla proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo¹¹⁰ e, dall'altro, circa il rispetto del *ne bis in idem* processuale¹¹¹.

A prescindere dall'esito del processo, è infatti evidente come la convergenza di sanzioni – di diversa natura, ma sostanzialmente punitive – per la stessa infrazione generi una moltiplicazione di procedimenti che rende dubbia la conformità della disciplina tanto alla CEDU quanto alla Carta di Nizza, che

¹⁰⁹ In termini simili, VALLINI, *Tracce di ne bis in idem sostanziale*, cit., 528. Sui legami tra *ne bis in idem* sostanziale e offensività, anche SILVA, *La deriva del ne bis in idem verso il canone di proporzionalità*, cit., p. 35. Sono però critici nei confronti di questa impostazione sia BIN, *Unità e pluralità nel concorso di reati*, cit., 184 ss. sia GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, cit., 158 ss. spec. 159 che lo ricollega al principio di proporzione. In senso critico circa lo “svilimento” del canone del *ne bis in idem* sostanziale alla mera proporzionalità, v. invece già PAPA, *Le qualificazioni giuridiche multiple nel diritto penale*, cit., 75 ss.

¹¹⁰ Tra gli studi più recenti sulla proporzionalità, v. per tutti RECCHIA, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020 e VIGANO, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021.

¹¹¹ Rilevano per primi la problematica con riferimento al doppio binario nelle frodi in agricoltura, a seguito della nota sentenza C. Eur. Dir. Uomo, 4 marzo 2014, ricorso n. 18640/10, *Grande Stevens c. Italia*, FLICK-NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto?*, in *Riv. AIC*, 2014, 3, 10. Più di recente, si sofferma sull'argomento TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi. Profili di sostenibilità del cumulo sanzionatorio nel quadro dell'ordinamento multilivello*, Torino, 2022, 66 e 105 s. Sulle differenze tra le due accezioni del *ne bis in idem*, v. RANALDI-GAITO, *Introduzione allo studio dei rapporti tra ne bis in idem sostanziale e processuale*, in *Arch. pen.*, 2017, 1, 103 ss.; SILVA, *Sistema punitivo e concorso apparente di illeciti*, cit., 206 ss.; GIACONA, *Concorso apparente di reati e istanze di ne bis in idem sostanziale*, cit., 151 ss.

sanciscono il diritto di non esser giudicato più volte per un medesimo fatto¹¹². Come noto, l'interpretazione corrente del principio fornita dalla Corte EDU ne estende la portata anche alle sanzioni non formalmente penali che abbiano un contenuto punitivo purché, considerata la minore afflittività – almeno in astratto – del contenzioso amministrativo, tra i due procedimenti non sussista una “connessione sostanziale e temporale” tale da poterli considerare complementari, il cui indice di maggiore importanza è rappresentato dalla proporzionalità del trattamento sanzionatorio complessivo¹¹³. La conseguenza di tale orientamento nel nostro ordinamento è stata dunque quella di prevedere, per determinati doppi binari sanzionatori, un congegno che permetta al giudice di tener conto della sanzione già irrogata nella commisurazione della pena¹¹⁴ e non sono mancate, in dottrina, proposte volte a introdurre diversi meccanismi di compensazione per legittimare tali sistemi punitivi¹¹⁵. Laddove, al contrario, è stata valorizzata l'insostenibilità del sacrificio subito dall'individuo sul piano processuale rispetto all'obiettivo di garantire un certo grado di *enforcement* della disciplina, la Corte costituzionale è intervenuta estendendo l'operatività dell'art. 649 c.p.p., valutando, in concreto, l'assenza degli indici

¹¹² Cfr. art. 4 Prot. 7 CEDU e art. 50 CDFUE.

¹¹³ Cfr. C. Eur. Dir. Uomo, 15 novembre 2016, ricorsi n. 24130/11 e 29758/11, *A e B c. Norvegia*, par. 132. Per un'analisi più puntuale del test di connessione e della sua applicazione nella giurisprudenza successiva v. BIN, *Anatomia del ne bis in idem: da principio unitario a trasformatore neutro di principi in regole*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2020, 3, 104 ss.; TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, cit., 200 ss.

¹¹⁴ Cfr. art. 187-*terdecies* del TUF con riferimento al doppio binario finanziario, su cui v. MUCCIARELLI, *Gli abusi di mercato riformati e le persistenti criticità di una tormentata disciplina*, in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org, 10 ottobre 2018; BARON, *Test di proporzionalità e ne bis in idem. La giurisprudenza interna alle prove delle indicazioni euro-convenzionali in materia di market abuse*, in *Arch. pen. web*, 2019, 3, 31 ss. e, più di recente, TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, cit., 235 ss. Sul diverso meccanismo vigente in materia tributaria, v. SCOLETTA, *Crisi e splendore del doppio binario. Vincoli di interpretazione conforme, profili di illegittimità costituzionale e aporie sistematiche nel vigente assetto punitivo degli illeciti tributari*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, 1, 1 ss. e, volendo, ARDIZZONE, *Il “volto attuale” del ne bis in idem europeo nel sistema penal-tributario*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2022, 4, 213 ss. Peraltro, è sul punto recentemente intervenuta una legge di delega al Governo che impone il “pieno adeguamento” della legislazione sanzionatoria tributaria al principio del *ne bis in idem*: cfr. art. 20, comma 1, lett. a) della l. 111/2023. Rimane però da vedere se verrà interpretato dal Governo nel senso di prevedere dei meccanismi di compensazione tra sanzioni sulla falsariga di quanto avviene in materia finanziaria: sul punto, v. i rilievi di VENEZIANI, *La legge delega per la riforma fiscale: una prima lettura dei profili penalistici*, in *Sist. pen.*, 2023, 9, 24 ss.

¹¹⁵ V. da ultimo TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, cit., 338 ss. che propone una «rimeditazione» dell'art. 132 c.p. quale condizione di sostenibilità dei diversi cumuli punitivi.

di connessione tra i procedimenti indicati dalla Corte di Strasburgo¹¹⁶.

Ora, dal particolare angolo visuale delle frodi in agricoltura, la questione è stata recentemente risolta dalla Corte di Cassazione affermando la natura non penale della sanzione amministrativa, sulla base di una comparazione con gli illeciti previsti dal T.U.F., certamente caratterizzati da un coefficiente di severità più elevato¹¹⁷. Non sembra però che una simile conclusione possa essere condivisa: è da tempo infatti che la riconduzione di una sanzione alla *matière pénale* fa leva non tanto sul suo livello di afflittività quanto, piuttosto, sul suo scopo punitivo¹¹⁸, innegabile per tale illecito.

Meritano invece maggiori considerazioni le argomentazioni avanzate dalla Corte costituzionale, che ha giudicato la questione manifestamente infondata per insufficiente motivazione dell'ordinanza del giudice *a quo*, evidenziando come il rimettente non avesse preso in considerazione il fatto che il procedimento penale si svolge necessariamente nei confronti della persona fisica, mentre della sanzione amministrativa risponde il «percettore» dell'erogazione indebita che, nel caso arrivato alla Consulta, era un ente collettivo¹¹⁹. Sostanzialmente, allorché i destinatari delle due sanzioni siano diversi, non sussisterebbe violazione del *ne bis in idem*, punto che appare pacifico anche nella giurisprudenza sovranazionale¹²⁰.

¹¹⁶ Ci si riferisce alla recente dichiarazione di illegittimità costituzionale del doppio binario in materia di diritto d'autore: cfr. Corte cost., 10 maggio 2022, n. 149 con osservazioni, tra gli altri, di DELLA VALENTINA, *Il paradigma del ne bis in idem tra proporzionalità assorbente, rinnovata concezione processuale e overlapping protection*, in *www.sistemapenale.it*, 24 novembre 2022., 14 ss.; SEMINARA, *Il divieto di bis in idem: un istituto inquieto*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 11, 1381 ss.; BIN, *Ne bis in idem europeo vs. controllo di razionalità interno di un doppio binario sanzionatorio*, in *Giur. cost.*, 2022, 3, 1599 ss.; RECCHIA, *L'ennesima stagione del ne bis in idem nel costituzionalismo multilivello: la riaffermazione del suo ubi consistam processuale contro ogni riduzionismo sostanziale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, 4, 1676 ss. Per una lettura del *ne bis in idem* europeo nell'ottica di un giudizio di bilanciamento, cfr., volendo, ARDIZZONE, *The ne bis in idem Principle in the Age of Balancing*, in *European Papers*, 2023, 8, 853 ss.

¹¹⁷ V. Cass. civ., Sez. II, 17 ottobre 2018, n. 10459, cit.

¹¹⁸ La giurisprudenza della Corte EDU è pacifica sul punto almeno a partire dalla famosa sentenza Corte Eur. Dir. Uomo, *Öztürk c. Germania*, ricorso n. 8544/79, 21 febbraio 1984, par. 53; V. per tutti, con i dovuti riferimenti bibliografici, Fr. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., 27 ss.

¹¹⁹ Cfr. Corte cost., 24 gennaio 2018, ord. n. 54.

¹²⁰ V. per tutti Corte di Giustizia UE, Sez. IV, 5 aprile 2017, C-217/15 e C-350/15, *Orsi e Baldetti*, con osservazioni di SCOLETTA, *Ne bis in idem e doppio binario in materia tributaria: legittimo sanzionare la società e punire il legale rappresentante per lo stesso fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 4, 333 ss. Per considerazioni relative agli enti di piccole dimensioni, v. però TRIPODI, *Ne bis in idem europeo e doppi*

Nondimeno, sembra che si possano svolgere due ulteriori considerazioni sulla questione. In primo luogo, non mancano ipotesi in cui il destinatario della sanzione amministrativa di cui all'art. 3 della l. 898/1986 è la stessa persona fisica sottoposta a procedimento penale¹²¹. Giova, a tal proposito, ricordare che l'illecito trova applicazione a prescindere dalla qualificazione giuridica data dal giudice, così che anche in caso di condanna per i delitti di cui agli artt. 316-ter e 640-bis c.p., la sanzione amministrativa risulterà lo stesso applicabile, nonostante la norma rinvii alla sola condotta di cui all'art. 2 della legge speciale¹²². In secondo luogo, il recepimento della citata Direttiva PIF ha portato all'introduzione nel catalogo dei reati presupposto anche del delitto di cui all'art. 2 della legge summenzionata, così che, al ricorrere dei presupposti della responsabilità da reato, l'irrogazione della sanzione amministrativa alla società potrà determinare un cumulo punitivo anche nei suoi confronti, essendo i delitti di truffa aggravata e indebita percezione già nell'elenco dei *predicate crimes*.

Anche volendo ritenere che i due illeciti si riferiscano a fatti diversi¹²³, resi-

binari punitivi, cit., 111 ss.

¹²¹ V., nella casistica, Cass. civ., Sez. I, 25 febbraio 2005, n. 4088, Rv. 584020.; Cass. civ., Sez. I, 16 febbraio 2005, n. 3124, Rv. 579804; Cass. civ., Sez. II, 9 novembre 2006, n. 1393 cit.; Cass. civ., Sez. II, 16 novembre 2011, n. 26847 cit.; nonché Cass. civ., Sez. II, 17 dicembre 2021, n. 40630 cit., che espressamente stabilisce che l'impresa agricola è tenuta, al massimo, alla restituzione dell'indebitato, mentre della sanzione amministrativa risponderebbe necessariamente il legale rappresentante autore della violazione.

¹²² V. infatti Cass. civ., Sez. I, 25 febbraio 2005, n. 4088 cit.; Cass. civ., Sez. I, 16 febbraio 2005, n. 3124, cit.; Cass. civ., Sez. II, 9 novembre 2006, n. 1393 cit.; Cass. civ., Sez. II, 17 dicembre 2021, n. 40630 cit. che applicano la sanzione amministrativa anche a seguito di condanna per i delitti di cui all'art. 640-bis c.p. o 316-ter c.p.

¹²³ In questo senso, TRIPODI, *L'ente nel doppio binario punitivo. Note sulla configurazione metaindividuale dei doppi binari sanzionatori*, in *www.sistemapenale.it*, 28 dicembre 2020, 13 ss.; ID., *Ne bis in idem europeo e doppi binari punitivi*, cit., 93 ss.; CONSULICH, *L'ente alla Corte. Il d.lgs. 231/2001 al banco di prova delle carte dei diritti*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2019, 4, 41; PIVA, *Reati tributari e responsabilità dell'ente: una riforma nel ma non di sistema*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2020, 3, 78 s. *Contra* però: DELL'OSSO, *Corsi e ricorsi nel diritto penal-tributario: spunti critici sul cd. "decreto fiscale"*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, 3, 330 ss.; BELLACOSA, *L'inserimento dei reati tributari nel "sistema 231": dal rischio di bis in idem alla implementazione del modello organizzativo*, in *Sist. pen.*, sez. spec. Atti del webinar "Tax compliance, responsabilità degli enti e reati tributari. Una riflessione alla luce della legge n.157 del 2019", 2020, 7, 139; D'ARCANGELO, *La responsabilità da reato degli enti per i delitti tributari: sintomie e distonie di sistema*, *ibidem*, 177 s.; SCOLETTA, *Il principio di ne bis in idem e i modelli punitivi "a doppio binario"*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2021, 4, 196. Ritiene in verità integrato l'*idem factum* in ipotesi di concorso tra sanzioni 231 e amministrative tributarie, il decreto di archiviazione dell'11 novembre 2022 della Procura di Milano, con commento di: SCOLETTA, *Condotte*

duano ugualmente problemi da un punto di vista di proporzionalità del trattamento sanzionatorio: non esistono, infatti, strumenti idonei a coordinare le due sanzioni per lo stesso fatto, così che l'ente beneficiario dell'indebita erogazione potrebbe subire, da un lato, le sanzioni interdittive previste dall'art. 24 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 e la sanzione pecuniaria per quote prevista dal medesimo decreto e, dall'altro, la sanzione amministrativa pecuniaria pari all'importo indebitamente percepito - per frodi a carico del FEAGA - o calcolata su una percentuale di tale somma - per frodi a carico del FEASR -, oltre all'effetto comunque incapacitante previsto dal quinto comma dell'art. 3 l. 898/1986, che pone il divieto di conseguire ulteriori benefici da parte della stessa amministrazione fintantoché non sia concluso il procedimento, per certi versi assimilabile alla sanzione interdittiva di cui all'art. 9, lett. d) del decreto citato¹²⁴.

Tutto ciò appare ancor più gravoso se si considera l'assenza di meccanismi di dialogo tra i due procedimenti: da un lato, infatti, la Corte di Cassazione esclude l'applicabilità dell'art. 24 della l. 689/1981 che, pur non garantendo la proporzionalità della sanzione, evita la moltiplicazione di procedimenti punitivi a carico dello stesso soggetto¹²⁵; dall'altro, il meccanismo di sospensione del giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione, oltre a determinare una sospensione altresì del diritto all'aiuto del beneficiario, non rende comunque utilizzabile l'eventuale sentenza assolutoria nel procedimento amministrativo, non essendo la Pubblica Amministrazione parte del processo penale¹²⁶.

Peraltro, tale quadro potrebbe complicarsi ulteriormente in applicazione dell'art. 6 del d.lgs. 42/2023 che, come si è visto, prevede anch'esso delle sanzioni ultra-compensative per comportamenti tutto sommato sovrapponibili a

riparatorie e ne bis in idem nella responsabilità delle persone giuridiche per illeciti tributari, in *www.sistemapenale.it*, 28 novembre 2022; TRIPODI, *Ne bis in idem e doppi binari punitivi nella responsabilità da reato degli enti*, in *Cass. pen.*, 2023, 3, 981 ss.

¹²⁴ Nel senso però che il sistema sarebbe conforme al principio di proporzionalità, v. MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 112.

¹²⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 15 gennaio 2008, n. 6523, Rv. 602923 e, da ultimo, Cass. civ., Sez. II, 17 febbraio 2021, n. 40630 in *Dejure*. Per una soluzione ai doppi binari sanzionatori che fa leva sull'istituto della pregiudizialità dell'illecito amministrativo-reato per garantire la concentrazione processuale, v. già BOLIS, *Obiettiva connessione tra illeciti amministrativi e reati tributari: una soluzione alla vexata quaestio del ne bis in idem?*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, 3-4, 425 ss.

¹²⁶ V. *supra*, nota 70.

quelli che integrano l'art. 3 della l. 689/1986, almeno nelle ipotesi di effettivo conseguimento delle erogazioni conseguente alle dichiarazioni mendaci. Risulta, inoltre, arduo fare applicazione dell'art. 9 della l. 689/1981, non essendo facilmente rinvenibile un rapporto di specialità tra i due tipi di illecito. Appare, dunque, evidente la necessità di una razionalizzazione della disciplina, che sconta non pochi problemi sia sul versante della prevenzione delle frodi che su quello sanzionatorio.

6. *Verso un modello di enforcement sostenibile: nuovi sistemi di controllo e prospettive di riforma.* Considerata la più volte ricordata complessità della normativa amministrativa che regola i diritti alle misure di sostegno e l'ingente quantità di risorse destinate agli aiuti diretti, è indubbio che, da un punto di vista criminologico, le illecite percezioni di erogazioni a danno dei pilastri della PAC non siano un fenomeno da sottovalutare. Ci sembra, a questo riguardo, che il problema potrebbe essere affrontato da una duplice prospettiva: da un lato, oltre a un auspicabile snellimento della disciplina amministrativa, implementando dei sistemi di verifica e controllo volti a scoraggiare la commissione di tali illeciti; dall'altro, riformando il sistema sanzionatorio che, soprattutto sul versante penalistico, necessita certamente di una rivisitazione.

È vero che, specialmente con l'entrata in vigore della nuova PAC 2023-2027, in seguito ai ricordati audit della Corte dei Conti Europea, il sistema dei controlli gestito direttamente dagli Organismi Pagatori dovrebbe subire una evoluzione, in parte già attuata in Italia, in grado di abbassare il tasso di frodi relative ai pagamenti diretti proporzionali alla superficie coltivabile disponibile. L'art. 65 del Reg. 2116/2021 obbliga infatti gli Stati Membri a istituire un Sistema Integrato di Controllo e Gestione (SICG) per garantire il rispetto della condizionalità per chi beneficia di tali erogazioni. In particolare, l'atto di diritto derivato richiede l'applicazione di tecnologie basate su un sistema che consente di individuare il terreno agricolo disponibile anche sulla base di dati satellitari¹²⁷. Per quanto riguarda il diritto nazionale, gli artt. 15 e 15-bis del citato

¹²⁷ Cfr. artt. 68, 69 e 70 del Reg. 2116/2021. Più in generale sui controlli amministrativi sulle spese a carico del PNRR, cfr. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *federalismi.it*, 2022, 86 ss.

d.lgs. 74/2018, recentemente oggetto di modificazioni in attuazione della disciplina europea¹²⁸, affidavano già la gestione del SICG ad AGEA, all'interno del portale di erogazione di servizi digitali del settore agricolo, il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN). La normativa di dettaglio, che comprende le modalità attuative dei controlli, è invece definita da un recente decreto ministeriale del MASAF¹²⁹ che, per quel che qui interessa maggiormente, prevede:

- a) una prima serie di controlli legati alla regolarità formale, affidati sostanzialmente ai Centri di Assistenza Agricola;
- b) dei controlli *in loco*, effettuati a campione e senza preavviso, di competenza di AGEA, volti a verificare il rispetto della condizionalità e degli altri obblighi in base ai quali sorge il diritto agli aiuti;
- c) l'implementazione all'interno del SICG di un sistema di identificazione delle particelle agricole e di un sistema di monitoraggio e controllo delle superfici sulla base dei dati satellitari, in vigore dal 1° gennaio 2024.

A ciò, si aggiunge il decreto interministeriale sul rispetto delle norme di condizionalità sociale, che prevede dei flussi informativi verso AGEA da parte dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro e altri enti di diritto pubblico circa l'effettiva *compliance* delle imprese agricole alla legislazione occupazionale e previdenziale¹³⁰.

Tale sistema di controlli dovrebbe quantomeno contribuire a mitigare il rischio di percezione illecita di contributi che, fino ad oggi, è però rimasto particolarmente elevato. Del resto, gli audit della Corte dei Conti Europea hanno sempre evidenziato come la sottrazione delle risorse europee relative agli aiuti in agricoltura vada ben oltre una quota che potremmo definire "fisiologica". Sempre sul versante "preventivo", l'introduzione del delitto di cui all'art. 2 l. 898/1981 all'interno del catalogo dei reati presupposto dovrebbe spingere le imprese agricole ad adottare modelli di organizzazione, gestione e controllo volti a mitigare il rischio di commissione del reato, con specifica attenzione alla captazione indebita a danno dei fondi agricoli europei¹³¹. A tal proposito,

¹²⁸ Cfr. d.l. 22 giugno 2023, n. 75 convertito, con modificazioni, dalla l. 10 agosto 2023, n. 112.

¹²⁹ V. d.m. n. 410739 del 4 ottobre 2023.

¹³⁰ Cfr. artt. 3 e 4 d. interm. n. 664304 del 28 dicembre 2022.

¹³¹ Sui modelli organizzativi, v. PIERGALLINI, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla finzione alla*

ci sembra però che gli enti potrebbero essere maggiormente invogliati a mutare il proprio assetto organizzativo in tal senso, se l'effettiva ed efficace organizzazione permettesse loro di non rispondere anche della sanzione amministrativa "gemella" di cui all'art. 3 della medesima legge, ferma restando la restituzione di quanto indebitamente percepito. Del resto, il comportamento sanzionato dai due illeciti è il medesimo, con la conseguenza che l'ente virtuoso può oggi "sfuggire" alle sanzioni previste dal d.lgs. 231/2001, ma non a quelle della l. 898/1986. Ed essendo previsto il divieto di conseguire ulteriori benefici da parte dell'Organismo Pagatore, fintantoché non sia concluso il procedimento sanzionatorio amministrativo, appare evidente l'afflittività dell'illecito previsto nella legislazione complementare per l'ente collettivo, che sarà inevitabilmente meno stimolato a implementare un sistema di *compliance* alla disciplina degli aiuti in agricoltura, non ricavandone poi sostanziali benefici sul versante sanzionatorio¹³².

Si tratta di una soluzione già in vigore in materia di abusi di mercato, in cui l'art. 187-*quinquies* del T.U.F. prevede i medesimi criteri di imputazione del d.lgs. 231/2001 perché il soggetto collettivo risponda degli illeciti amministrativi previsti a presidio della correttezza del mercato dei capitali. Nella stessa

struttura del "modello organizzativo" ex d.lgs. 231/2001, parti I e II, rispettivamente in *Cass. pen.*, 2013, 1, 376 ss. e 2, 842 ss.; TRIPODI-MANES, *L'idoneità del modello organizzativo*, in *La responsabilità "penale" degli enti. Dieci proposte di riforma*, a cura di Centonze-Mantovani, Bologna, 2016, 137 ss.; GULLO, *I modelli organizzativi*, in *Responsabilità da reato degli enti*, a cura di Lattanzi-Severino, Torino, 2020, vol. I, 241 ss.; SABIA, *Responsabilità da reato degli enti e paradigmi di validazione dei modelli organizzativi. Esperienze comparate e scenari di riforma*, Torino, 2022, 99 ss. Sulla *compliance* in questo settore, seppur dal diverso angolo visuale dei profili di sicurezza alimentare e lealtà commerciale, v. MONGILLO, *Industria alimentare e responsabilità colposa*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, Milano, 2021, vol. II, 719 ss.; ID., *La privatizzazione delle fonti: criteri di autonormazione e di autocontrollo*, in *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, a cura di Gargani, Torino, 2021, 49 ss., spec. 57 ss. e 65.

¹³² In generale, sulla filosofia orientata allo *stick-carrot approach* che anima la disciplina 231, incentivando lo stesso ente a cooperare per prevenire la verifica di reati al suo interno, v. GULLO, voce *Compliance*, in *Arch. pen. web*, 2023, 1, 2 s.; MONGILLO, *Presente e futuro della compliance penale*, in *www.sistemapenale.it*, 11 gennaio 2022, 3 s. Sull'importanza della concessione di benefici a fronte di prassi virtuose dell'ente, v. anche SEVERINO, *La responsabilità dell'ente ex d.lgs. n. 231 del 2001: profili sanzionatori e logiche premiali*, in *Studi in onore di Emilio Dolcini, vol. 2*, a cura di Paliero-Viganò-Basile-Gatta, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, 1101 ss.; PIERGALLINI, *Premialità e non punibilità nel sistema della responsabilità degli enti*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 4, 530 ss.; COLACURCI, *L'illecito "riparato" dell'ente. Uno studio sulle funzioni della compliance penalistica nel d.lgs. 231/2001*, Torino, 2022, *passim* e, anche con riferimento alla possibilità di una "giustizia negoziata" per la responsabilità *ex crimine*, Fe. MAZZACUVA, *L'ente premiato. Il diritto punitivo nell'era delle negoziazioni: l'esperienza angloamericana e le prospettive di riforma*, Torino, 2020, spec. 278 ss.

direzione si sta muovendo anche il settore tributario, ove l'introduzione del *Tax Control Framework* e la sua implementazione, che dovrebbe seguire alla recente legge di delega¹³³, sembra decisamente puntare verso un modello di *compliance* integrata, idoneo a fornire benefici alle imprese sia per la responsabilità da reato che per quella propriamente amministrativa¹³⁴.

Per quanto invece riguarda il lato sanzionatorio, il problema maggiore è certamente rappresentato dalla presenza di un fitto reticolo di illeciti, non solo penali, in cui districarsi è davvero un'ardua impresa. Sebbene si tratti di una criticità da tempo sottolineata in dottrina¹³⁵, il legislatore non sembra aver preso in considerazione la questione. Anzi, l'adeguamento ai Reg. 2115/2021 e 2116/2021 ha portato all'introduzione di nuove sanzioni amministrative, complicando ancora di più il già farraginoso quadro normativo. Peraltro, entrambi i regolamenti europei, con il termine "sanzione amministrativa" si riferiscono sempre alla riduzione o esclusione dei pagamenti, pur permettendo la previsione di criteri di calcolo che portino a una riduzione degli aiuti, per così dire, più che proporzionale rispetto all'inosservanza accertata. Al contrario, il pagamento di una somma ulteriore non era previsto né tantomeno imposto dalla normativa sovranazionale. L'art. 6 del d.lgs. 42/2023 ha invece introdotto una vera e propria sanzione amministrativa per i casi di maggiore gravità di inesattezza della dichiarazione, che inevitabilmente si andrà a sovrapporre al già esistente illecito amministrativo di cui all'art. 3 l. 898/1986 e alle diverse fattispecie penali che tale condotta potrebbe integrare.

La dichiarata convergenza di diverse sanzioni - e la conseguente duplicazione di procedimenti per la stessa violazione - fa apparire più che dubbio il rispet-

¹³³ Sul *Tax Control Framework*, v. IMPERATO, *Il regime di adempimento collaborativo*, in *La nuova giustizia penale tributaria*, a cura di Giarda-Perini-Varraso, Padova, 2016, 169 ss.; MELIS, *Tax Compliance e sanzioni tributarie*, in *Rass. trib.*, 2017, 4, 751 ss. Più in generale sulla *compliance* tributaria e i benefici per le società conseguenti all'adozione di una virtuosa organizzazione, anche con interferenze rispetto alla responsabilità da reato, Corporate Tax Governance, *il rischio fiscale nei modelli di gestione d'impresa*, a cura di Marino, Milano, 2022 nonché, per i profili attinenti alla recente legge di delega VENEZIANI, *La legge delega per la riforma fiscale*, cit., 39 ss.

¹³⁴ V. sul punto SEVERINO, *Fiscalità e competitività ai tempi del PNRR*, in *Rass. trib.*, 2022, 2, 461 ss.

¹³⁵ V. già MADIA, *Considerazioni in ordine ai rapporti tra l'art. 316-ter c.p. e l'art. 640-bis c.p.*, cit., 2683; PELISSERO, *Frodi ed abusi nei finanziamenti pubblici*, cit., 542 s. e, con riferimento alle frodi nel settore agricolo, MAZZANTI, *Le frodi agricole nello specchio della tutela penale degli interessi finanziari UE*, cit., 128 s.

to del *ne bis in idem* da parte della disciplina nazionale, attesa la sicura natura sostanzialmente penale degli illeciti amministrativi richiamati. Nonostante infatti si tratti di sanzioni che non raggiungono il grado di severità previsto in materia finanziaria e tributaria, non pare necessario far subire all'agricoltore o all'impresa agricola il peso di due diversi procedimenti sanzionatori. Mutuando una soluzione già proposta in altro ambito¹³⁶, l'opzione migliore sembrerebbe quella di introdurre dei meccanismi di coordinamento, a monte, tra le Procure e l'Amministrazione competente a irrogare la sanzione amministrativa così che, a seconda dell'entità dell'erogazione indebitamente percepita, a ogni comportamento illecito consegua un unico procedimento.

In questo modo si evita anche di applicare sanzioni di diversa natura, mitigando il rischio di violazione del *ne bis in idem* sostanziale, almeno con riferimento alla sua portata infra-sistemica. La proliferazione di norme penali astrattamente applicabili, infatti, fa sì che anche a seguito dello svolgimento del solo processo penale il medesimo accadimento storico possa comunque essere sussumibile in più d'una fattispecie criminosa¹³⁷. Una applicazione accorta dei principi che regolano il concorso apparente di norme sembrerebbe poter scongiurare anche tale eventualità, anche se l'opzione migliore rimane quella di prevedere un *restyling* complessivo delle incriminazioni in materia di indebita percezione di erogazioni pubbliche.

A tal proposito, un esempio cui tendere sembrerebbe essere il modello tedesco che, oltre a prevedere puntuali meccanismi di raccordo tra la disciplina amministrativa che regola i diritti ai sussidi e la norma sanzionatoria, prevede dal 1976 un'unica fattispecie¹³⁸, svincolata dall'effettivo conseguimento dell'indebito e che si consuma con la mera esposizione, all'autorità competente, di dati falsi o incompleti in ordine ai «fatti rilevanti» idonei a fondare il

¹³⁶ V. TRIPODI, *Cumuli punitivi, ne bis in idem e proporzionalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 3, 1071; Fr. MAZZACUVA, *Le pene nascoste*, cit., 334 s. e, con riferimento al doppio binario tributario, ARDIZZONE, *Il "volto attuale" del ne bis in idem europeo*, cit., 239 s.

¹³⁷ V. infatti Cass., Sez. VI, 9 giugno 2016, n. 32730 cit. e Cass., Sez. VI, 3 marzo 2022, n. 15620 cit. che condannano per entrambi i delitti di cui agli artt. 316-ter c.p. e 2 l. 898/1986 in concorso formale.

¹³⁸ La norma ha comunque subito diverse modifiche nel corso degli anni: per una sua ricostruzione storica, nella dottrina italiana, v. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche: una prospettiva comparata*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 2022, 4 s. Per un'analisi recente dell'art. 264 StGB, anche con riferimenti alla lettura tedesca, v. MEZZETTI, voce *Frodi Comunitarie*, cit., 321 ss.; BASILE, *Riflessioni de lege ferenda*, cit., 14 ss.

diritto all'erogazione¹³⁹. Il §264 StGB ruota infatti intorno a tale concetto: le singole amministrazioni erogatrici dell'aiuto hanno l'obbligo di specificare quali siano i fatti che fondano il diritto all'erogazione; specularmente, la falsità o l'omissione penalmente rilevante può riguardare solo i fatti così specificati¹⁴⁰. Un simile modello di *enforcement* ha diversi pregi che l'ordinamento italiano non può che invidiare. *In primis*, la norma sanzionatoria è modellata sulla disciplina sottostante che individua i beneficiari delle sovvenzioni pubbliche e ne stabilisce i presupposti. Inoltre, evita inutili moltiplicazioni di qualificazioni giuridiche per il medesimo fatto, tipizzando in modo puntuale le diverse condotte attraverso le quali è possibile commettere la frode senza distinguere l'ente erogatore a danno del quale è commessa, come invece ancora avviene in Italia per il settore agroalimentare. Per questi motivi, pur non trattandosi di una proposta nuova nel nostro panorama giuridico¹⁴¹, sembra che l'idea di ravvicinare la nostra disciplina in materia di frodi a danno delle pubbliche sovvenzioni alla legislazione tedesca conservi ancora oggi una sua attualità. Sarebbe dunque auspicabile, in una prospettiva di riforma, assecondare tale proposta, che ha le potenzialità per realizzare una necessaria *reductio ad unum* delle diverse fattispecie sanzionatorie che costellano il nostro apparato repressivo, senza che a tale semplificazione consegua una perdita di efficacia del sistema.

¹³⁹ La stessa norma contempla anche il delitto di malversazione: cfr. art. 264 StGB, comma 1, n. 2. Si deve dire, inoltre, che ha una portata applicativa maggiore delle nostre fattispecie, risultando punibile anche per colpa grave: per l'interpretazione delle Corti tedesche sul significato da attribuire all'elemento soggettivo previsto dal comma 5 della disposizione, v. DE LIA, *Frode nelle sovvenzioni pubbliche*, cit., 14 s.

¹⁴⁰ In difesa di questo sistema, e in particolare per la sua conformità al principio di legalità penale, v. già FIANDACA-MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 54 ss.

¹⁴¹ V. infatti le ormai risalenti considerazioni di FIANDACA-MAZZAMUTO, *Abuso di sovvenzioni e controllo sanzionatorio*, cit., 55 s. Per una ricostruzione delle diverse posizioni della dottrina favorevole all'introduzione di una fattispecie analoga a quella tedesca già prima dell'introduzione dell'art. 640-bis c.p., v. GULLO, *Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (Art. 640-bis c.p.)*, cit. 529 s.