

Versione anonimizzata

Traduzione

C-365/19 – 1

Causa C-365/19

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

8 maggio 2019

Giudice del rinvio:

Verwaltungsgericht Schwerin (Germania)

Data della decisione di rinvio:

16 aprile 2019

Ricorrente:

FD

Resistente:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

(omissis)

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

ORDINANZA

Nel procedimento contenzioso amministrativo promosso da:

FD

(omissis) Langenhagen (omissis)

(omissis)

– ricorrente –

contro

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (Ufficio pubblico per l'agricoltura e l'ambiente del Meclemburgo centrale),

(omissis) Rostock

– resistente –

in materia di

sovvenzioni, sostegno all'adeguamento, premi per il ritiro **[Or. 2]**

la Quarta Sezione del Verwaltungsgericht Schwerin (Tribunale amministrativo di Schwerin, Germania) (omissis)

in data 16 aprile 2019

(omissis)

(omissis) [composizione del Collegio giudicante] (omissis) così ha deliberato.

Il procedimento è sospeso e viene sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, la seguente questione pregiudiziale.

Se l'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014, conferisca ad un giovane agricoltore il diritto soggettivo al riconoscimento di aiuti per l'esercizio di presentazione di domanda 2016, anche nel caso in cui all'agricoltore medesimo siano stati già riconosciuti, sulla base della superficie totale all'epoca detenuta, aiuti assegnati a titolo gratuito dal massimale nazionale a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

Motivazione

I.

1. Con la sua domanda la ricorrente chiede, da un lato, il riconoscimento di aiuti relativi all'esercizio di presentazione di domanda 2016 e, dall'altro, tenuto conto di detti aiuti, la concessione di (ulteriori) pagamenti diretti per l'esercizio di presentazione di domanda 2016.
2. La ricorrente gestisce un'azienda agricola. Essa è una giovane agricoltrice ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013. Su sua domanda, tenuto conto della superficie totale all'epoca detenuta **[Or. 3]**, per l'esercizio di presentazione di domanda 2015 le venivano assegnati a titolo

gratuito dall'Ufficio resistente 32,17 diritti all'aiuto a partire dal massimale regionale, a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013.

3. In data 12 maggio 2016 la ricorrente chiedeva, in veste di giovane agricoltrice, l'assegnazione di ulteriori 30,32 diritti all'aiuto, segnalando che nel frattempo la sua azienda disponeva di una superficie di ha 62 777. Il resistente respingeva la domanda con decisione del 26 gennaio 2017.
4. In merito alla domanda, parimenti presentata in data 12 maggio 2016, volta a ottenere la concessione di pagamenti diretti per l'esercizio di presentazione di domanda 2016 e un rimborso per «disciplina di bilancio», l'ufficio resistente le accordava, con decisione del 31 gennaio 2017, aiuti per l'importo di EUR 11 390,16. Dalla decisione si evince che, pur disponendo la ricorrente di una superficie determinata di ha 62,4893, i soli 32,17 diritti all'aiuto derivanti all'assegnazione per il 2015 costituirebbero un fattore limitante per la concessione.
5. I reclami proposti dalla ricorrente contro le decisioni del 26 gennaio 2017 e del 31 gennaio 2017 venivano respinti dall'ufficio resistente con decisione del 24 novembre 2017. Non sarebbe possibile riconoscere alla ricorrente, nonostante il suo status di giovane agricoltrice, ulteriori aiuti ex articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, in quanto essa avrebbe già ottenuto nel 2015 aiuti a titolo gratuito dal massimale. In conformità di detta disposizione di diritto dell'UE, in combinato disposto con l'articolo 16a del Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (regolamento nazionale di applicazione in materia di pagamenti diretti, DirektZahl-DurchfV), potrebbero essere assegnati aiuti ad un agricoltore solo una tantum. Riconoscendo nuovamente aiuti dalla riserva a giovani agricoltori che abbiano già ottenuto nell'esercizio di presentazione di domanda 2015 aiuti in base al massimale regionale, si privilegierebbero questi ultimi rispetto agli agricoltori che nel 2015 abbiano ottenuto aiuti dal massimale regionale in base al «caso normale» ex articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013 e per i quali non sussisterebbe tale possibilità di assegnazione di ulteriori aiuti a titolo gratuito. Inoltre, per il resto, i giovani agricoltori, al pari della ricorrente, si troverebbero in una posizione migliore rispetto ai giovani agricoltori che abbiano iniziato successivamente **[Or. 4]** a esercitare l'attività e che analogamente potrebbero ricevere aiuti solo una tantum (articolo 16a del DirektZahlDurchfV). In assenza di diritti all'aiuto aggiuntivi per la ricorrente, l'autorizzazione di ulteriore sostegno per l'esercizio di presentazione di domanda 2016 sarebbe esclusa.
6. In data 22 dicembre 2017 la ricorrente adiva il Verwaltungsgericht. Essa fa valere il proprio diritto alla concessione di ulteriori 30,32 diritti all'aiuto in qualità di giovane agricoltrice. Tale diritto deriverebbe, se non già ex articolo 30, paragrafi 4 e 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, in ogni caso, ex articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014. Ai sensi di tale disposizione, un giovane agricoltore che detenga già diritti all'aiuto ha diritto a ricevere un numero di diritti all'aiuto dalla riserva nazionale pari al quantitativo mancante per poter

disporre di sufficienti diritti all'aiuto per la totalità di ettari ammissibili detenuti per l'esercizio 2016. Il legislatore europeo non prevedrebbe che i diritti all'aiuto erogati sulla base dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013 abbiano l'effetto di annullare i diritti derivanti dall'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014. Qualora il resistente invocasse l'articolo 16a del DirektZahlDurchfV, tale disposizione escluderebbe solo che ai giovani agricoltori vengano assegnati un'altra (la seconda) volta diritti all'aiuto dalla riserva nazionale. Tuttavia ciò non sarebbe pertinente nel caso della ricorrente. L'assegnazione del 2015 a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013 non sarebbe avvenuta in base alla riserva nazionale.

7. Tenuto conto degli ulteriori 30,32 diritti all'aiuto spettantile, risulterebbe l'ulteriore diritto al riconoscimento di aiuti fatto valere nella specie, per un importo pari a EUR 9 645,01.
8. (omissis) [richiesta di interessi]
9. La ricorrente chiede
10. 1) l'annullamento della decisione dell'ufficio resistente del 26 gennaio 2017 e della decisione del medesimo del 24 novembre 2017 sul reclamo, nella parte in cui tali provvedimenti ostano [Or. 5] all'imposizione al resistente di assegnarle ulteriori 30,32 diritti all'aiuto per il 2016, e
11. 2) di ordinare, previo annullamento della decisione dell'ufficio resistente del 31 gennaio 2017 e della decisione del medesimo del 24 novembre 2017 sul reclamo, che il resistente le riconosca per il 2016 ulteriori pagamenti diretti per un importo pari a EUR 9 645,01 oltre a interessi nella misura dello 0,5 % per ogni mese completo a decorrere dalla pendenza della lite.
12. L'Ufficio resistente chiede
13. il rigetto del ricorso.
14. L'ufficio resistente insiste sulla propria tesi. Il fatto che la ricorrente faccia una distinzione artificiosa tra la riserva nazionale e il massimale regionale, in base al quale ha ricevuto diritti all'aiuto nel 2015, sarebbe errato. Sia la riserva nazionale che il massimale regionale concorrerebbero a formare, ai sensi della legge di applicazione sui pagamenti diretti, il massimale nazionale del regime di pagamento di base di cui all'articolo 22 del regolamento n. 1307/2013.
15. L'articolo 30 del regolamento (UE) n. 1307/2013 sarebbe previsto per offrire una possibilità di ottenere l'assegnazione di diritti all'aiuto agli agricoltori che non abbiano soddisfatto nel 2015 i presupposti di cui all'articolo 24 del medesimo regolamento, comprese le condizioni ivi riferite all'anno 2013. In assenza del diritto riconosciuto dall'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 i giovani agricoltori e coloro che inizino a esercitare l'attività di norma

sarebbero costretti ad acquisire diritti all'aiuto a pagamento. Sulla base del considerando 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013, la riserva nazionale dovrebbe essere utilizzata, in via prioritaria, per agevolare la partecipazione di giovani agricoltori e di agricoltori che iniziano a esercitare l'attività agricola nell'ambito del regime. Non si riscontrerebbe tuttavia alcuna necessità di agevolare gli agricoltori che abbiano già ottenuto diritti all'aiuto dal massimale regionale, in quanto questi avrebbero già realizzato la partecipazione nel modo più semplice, ovvero grazie all'assegnazione di diritti all'aiuto **[Or. 6]** a titolo gratuito. Tale agevolazione non costituirebbe neppure una posizione di vantaggio, in quanto consentirebbe solo, grazie all'assegnazione di diritti all'aiuto ai sensi dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013, di fruire della stessa possibilità di partecipazione di cui godevano i «vecchi» agricoltori nel 2015 senza dover acquisire tali diritti (a pagamento). Ai sensi dell'articolo 24, tuttavia, un agricoltore può ricevere diritti all'aiuto (nel 2015) una sola volta. Se quindi un giovane agricoltore potesse presentare ogni anno una domanda di assegnazione di diritti all'aiuto fintanto che mantiene lo status di giovane agricoltore, si troverebbe in una posizione di vantaggio rispetto agli altri agricoltori. Ciò dovrebbe essere escluso in base all'articolo 16a del DirektZahlDurchfV.

16. A norma dell'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1307/2013 gli Stati membri sono tenuti ad assegnare i diritti all'aiuto dalle loro riserve nazionali o regionali secondo criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza. Ai fini della parità di trattamento, il gruppo da prendere in considerazione sarebbe quello costituito da tutti gli agricoltori idonei ad ottenere l'assegnazione di diritti all'aiuto, a prescindere che ciò avvenga ai sensi dell'articolo 24 o dell'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013.
17. Il richiamo della ricorrente, a fondamento dei propri diritti, all'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 sarebbe erroneo. Tale disposizione non fonderebbe alcun diritto, bensì costituirebbe unicamente una norma che definisce il calcolo del numero e del valore dei diritti all'aiuto da assegnare con tale modalità, come emergerebbe dal considerando 29 di detto regolamento. Avverso la tesi della ricorrente deporrebbe anche il fatto che la Commissione non avrebbe avuto il potere, in base al fondamento normativo relativo al regolamento delegato di cui all'articolo 35, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 1307/2013, di disciplinare un fondamento dei diritti che esuli dal regolamento (UE) n. 1307/2013.

II.

18. (omissis) [aspetti procedurali]
19. La controversia solleva talune questioni inerenti all'interpretazione di disposizioni del regolamento (UE) n. 1307/2013 e del regolamento delegato (UE) n. 639/2014, che rivestono un'importanza fondamentale ai fini della decisione **[Or. 7]** sulla controversia pendente dinanzi al Verwaltungsgericht Schwerin.

20. 1. Il tenore letterale dell'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 osta, a parere di questo Collegio, a un'interpretazione di tale disposizione nel senso che essa fondi in modo diretto un diritto soggettivo all'assegnazione di diritti all'aiuto a favore (tra l'altro) di giovani agricoltori. Laddove si legge che «[g]li Stati membri utilizzano le loro riserve nazionali o regionali per assegnare diritti all'aiuto, in via prioritaria, ai giovani agricoltori (...)», non emerge, in base a un raffronto con l'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013 [«[i] diritti all'aiuto sono assegnati agli agricoltori aventi diritto (...)»] che la suddetta previsione fondi un diritto soggettivo azionabile dal singolo giovane agricoltore. Tale disposizione si limita a indicare allo Stato membro lo scopo per il quale esso deve utilizzare in via prioritaria la riserva, ovvero fissa un programma in tal senso.
21. Tale tesi interpretativa risulta avvalorata dalla previsione di cui al paragrafo 4 della disposizione medesima, la quale esige che la riserva sia utilizzata per assegnare i diritti all'aiuto «secondo criteri oggettivi e in modo da assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza». Tale formulazione induce a ritenere che anche in tal senso venga solo fornita un'indicazione per un programma di distribuzione disciplinato dalla normativa nazionale. Se l'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 facesse sorgere un diritto in via definitiva già a livello di legislazione dell'Unione, non è chiaro come potrebbe ancora il singolo Stato membro seguire le indicazioni di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo.
22. Anche il disposto dell'articolo 30, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 1307/2013, che conferisce agli Stati membri un margine discrezionale nell'attuazione degli obiettivi di cui al paragrafo 6 del medesimo articolo (assegnazione di nuovi diritti o aumento del valore unitario di tutti i diritti esistenti), sembra negare un conferimento diretto dei diritti.
23. Infine, non si perviene a una diversa conclusione neppure in base all'articolo 50 del regolamento (UE) n. 1307/2013. Il «pagamento annuo ai giovani agricoltori» ivi disciplinato non riguarda [Or. 8] la questione nella specie controversa dell'assegnazione dei diritti all'aiuto. Ai sensi del paragrafo 4 di tale disposizione, detto pagamento ai giovani agricoltori presuppone piuttosto l'attivazione da parte del giovane agricoltore di diritti all'aiuto (esistenti, riconosciuti) per gli ettari a sua disposizione nell'esercizio in questione. Il pagamento annuo in questione costituisce piuttosto un pagamento straordinario effettuato a una data scadenza, disciplinato in dettaglio a livello nazionale, per quanto riguarda la Germania, all'articolo 19 della legge di applicazione sui pagamenti diretti.
24. 2. Per contro, il tenore dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 sembra inequivocabilmente esprimersi in senso opposto. Se un giovane agricoltore (come la ricorrente) presenta una domanda di ulteriori diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale mentre detiene già diritti all'aiuto, «riceve un numero di diritti all'aiuto pari al numero di ettari ammissibili

che detiene (in proprietà o in affitto) (...) per i quali non detiene alcun diritto all'aiuto (in proprietà o in affitto)».

25. Sembra tuttavia compatibile con tale formulazione - anche se meno logica se esaminata isolatamente - l'interpretazione del resistente di attribuire alla norma unicamente il significato di limitazione quantitativa degli eventuali diritti all'aiuto da assegnare, nel senso che l'attuale dotazione di ettari stabilisca il limite massimo di ulteriore assegnazione di diritti all'aiuto, ma non fondi direttamente ai sensi del diritto dell'Unione un diritto soggettivo all'assegnazione.
26. A parere di questo Collegio quest'ultima interpretazione appare avvalorata dal fatto che l'articolo 35, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 1307/2013 conferisce al legislatore del regolamento delegato (UE) n. 639/2014 il potere di adottare «le norme sulla fissazione e il calcolo del valore e del numero dei diritti all'aiuto ricevuti dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali». Nella misura in cui l'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013 non fonda esso stesso alcun diritto all'assegnazione, come del resto questo Collegio ritiene corretto (v. supra), la suddetta disposizione in materia di poteri mette in discussione se il legislatore del regolamento delegato possa attribuire un tale diritto, allorché **[Or. 9]** è autorizzato ad agire praticamente solo nell'ambito del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che gli conferisce i poteri.
27. Alla luce delle suesposte considerazioni, questo Collegio è incline a ritenere che le menzionate disposizioni del diritto dell'Unione non comportino di per sé un «fondamento dei diritti» né un «diritto soggettivo» all'assegnazione di ulteriori diritti all'aiuto in capo a un giovane agricoltore. Tali diritti potrebbero derivare solo da una prassi di distribuzione del singolo Stato membro, basata sul principio di parità e su un impegno volontario, qualora non sia stata adottata, come in Germania, una normativa dedicata che disciplini l'assegnazione dei diritti. Non si rilevano osservazioni né elementi che comprovino una prassi di distribuzione a favore dei giovani agricoltori che vincoli in tal senso il resistente al principio di parità.
28. 3. Se si derivasse direttamente dall'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014, un diritto soggettivo definitivo all'assegnazione a un giovane agricoltore di diritti all'aiuto a partire dalla riserva nazionale o regionale, sorgerebbe la questione relativa al modo in cui il singolo Stato membro possa assicurare la parità di trattamento degli agricoltori ed evitare distorsioni del mercato e della concorrenza, come richiestogli dall'articolo 30, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1307/2013.
29. Si rimanda agli esempi menzionati dal resistente.
30. Del resto, un giovane agricoltore potrebbe in tal caso, ai sensi del diritto dell'Unione, chiedere più volte, per parecchi anni, fintanto che mantiene il suo status di giovane agricoltore, l'assegnazione di ulteriori diritti all'aiuto a partire

dalla riserva, in base a un corrispondente incremento della superficie agricola che detiene. La disposizione nazionale di cui all'articolo 16a del DirektZahlDurchfV sarebbe in tale ipotesi contraria al diritto dell'Unione e non, come ritiene l'Ufficio resistente, applicabile anche ai casi in cui un giovane agricoltore non abbia ottenuto nel 2015 l'assegnazione di diritti all'aiuto sulla base dell'articolo 30, paragrafo 6, ma sulla base dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013. **[Or. 10]**

31. Pertanto viene sottoposta alla Corte la seguente domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE:
32. **Se l'articolo 30, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1307/2013, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento delegato (UE) n. 639/2014, conferisca ad un giovane agricoltore il diritto soggettivo al riconoscimento di aiuti per l'esercizio di presentazione di domanda 2016, anche nel caso in cui all'agricoltore medesimo siano stati già riconosciuti, sulla base della superficie totale all'epoca detenuta, aiuti assegnati a titolo gratuito dal massimale nazionale a norma dell'articolo 24 del regolamento (UE) n. 1307/2013.**
33. (omissis) [aspetti procedurali]
(omissis)