

**Causa C-225/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

29 maggio 2020

**Giudice del rinvio:**

Curtea de Apel Constanța (Romania)

**Data della decisione di rinvio:**

7 maggio 2020

**Ricorrente:**

Euro Delta Danube SRL

**Resistente:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

**Oggetto del procedimento principale**

Ricorso avverso la sentenza civile del 28 giugno 2019, pronunciata dal Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea, Romania) con cui quest'ultimo ha respinto l'azione proposta dalla ricorrente avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della resistente concernente la domanda unica di pagamento per l'anno 2017

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Sulla base dell'articolo 267 TFUE, la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania) chiede l'interpretazione dell'articolo 2, punto 23, e dell'articolo 19 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 del Consiglio, dell'11 marzo 2014

## Questione pregiudiziale

Se le disposizioni dell'articolo 2, punto 23, e quelle dell'articolo 19 del regolamento delegato n. 6[4]0/2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità, ostino a una normativa nazionale che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, applica all'agricoltore sanzioni amministrative per sovradichiarazione per il motivo che esso non soddisfa le condizioni di ammissibilità per la superficie considerata sovradichiarata, in quanto coltiva una superficie di terreno con impianti di acquacoltura, detenuta in base a un contratto di concessione, senza fornire la prova del consenso del concedente per l'uso del terreno a scopo agricolo

## Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 2, punto 23, e articolo 19 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità

## Disposizioni nazionali fatte valere

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (decreto del Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale n. 476 del 7 aprile 2016, relativo al regime sanzionatorio applicabile ai regimi di pagamento diretto e agli aiuti di Stato transitori nei settori agricolo e zootecnico, afferente alle domande uniche di pagamento depositate presso l'Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura, a partire dall'anno di domanda 2015; in prosieguo: l'«OMADR n. 476/2016»)*

– articolo 2, paragrafo 2, lettera ș): «con sovradichiarazione si intende la differenza tra la superficie richiesta ai fini del pagamento e la superficie determinata ai fini del pagamento»;

– articolo 6, lettera e): «Se la superficie dichiarata ai fini del pagamento supera la superficie determinata di una percentuale maggiore del 50% della superficie determinata, l'agricoltore è escluso dal pagamento per il gruppo di pagamento di cui trattasi e, inoltre, ad esso è applicata una sanzione supplementare pari all'importo dell'aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la

superficie dichiarata e la superficie determinata. Se l'importo calcolato quale sanzione supplementare non può essere dedotto integralmente nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento, il saldo restante è azzerato»

*Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (decreto-legge n. 3/2015 per l'approvazione dei regimi di pagamento che si applicano in agricoltura nel periodo 2015-2020 e per la modifica dell'articolo 2 della Legge n. 36/1991 relativa alle società agricole e ad altre forme di associazione in ambito agricolo; in prosieguo: l'«OUG n. 3/2015»)*

## Articolo 2

«(1) Ai sensi del presente decreto-legge, si intende per:

(...)

e) “azienda”: tutte le unità di produzione usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio della Romania;

f) “agricoltore”: una persona fisica o giuridica o una forma associativa di persone fisiche o giuridiche, indipendentemente dallo status giuridico della stessa, la cui azienda è situata nel territorio della Romania e che esercita un'attività agricola;

(...)

n) “superficie agricola” qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;

o) “seminativo”: terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione agricola ma tenuta a riposo, a prescindere dal fatto che sia occupato o meno da coltivazioni in serre, serre fotovoltaiche, o in altri dispositivi di protezione fissi o mobili;

(...)

r) “utilizzo del terreno”: utilizzo per attività agricole della superficie di terreno agricolo nell'ambito dell'azienda che è a disposizione dell'agricoltore al momento della presentazione della domanda, nell'anno di domanda.

(...))»

## Articolo 8

«(1) Per beneficiare dei pagamenti diretti previsti dall'articolo 1, comma 2, gli agricoltori devono:

(...)

n) esibire all'atto della presentazione della domanda unica di pagamento o delle modifiche ad essa apportate i documenti necessari comprovanti che il terreno agricolo (...) è a loro disposizione o, se del caso, una copia dell'allegato n. 24 dello stato civile delle unità amministrative territoriali. I documenti che dimostrano che il terreno agricolo è a disposizione dell'agricoltore devono essere sottoscritti prima della presentazione della domanda unica di pagamento e devono essere validi alla data della presentazione della domanda;

(...))»

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (decreto del Ministro dell'agricoltura e dello sviluppo rurale n. 619/2015 per l'approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione dei regimi di pagamento previsti dall'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto legge n. 3/2015 per l'approvazione dei regimi di pagamento che si applicano in agricoltura nel periodo 2015-2020 e per la modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991 relativa alle società agricole e ad altre forme di associazione in agricoltura, nonché delle condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli previste dal Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020; in prosieguro: l'«OMADR n. 619/2015»)*

Articolo 2, lettera u), «per “superficie determinata” si intende, nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie, la superficie in ordine alla quale sono soddisfatti tutti i criteri e obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti; oppure, nell'ambito delle misure di sostegno per superficie, la superficie degli appezzamenti o delle parcelle determinate a seguito di controlli amministrativi o in loco»

Articolo 5

«(2) A partire dall'anno di domanda 2015, i documenti che dimostrano l'utilizzo legittimo del terreno e che sono presentati alla [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura)],

conformemente alle disposizioni dell'articolo 8, comma 1, lettera n), del decreto-legge, sono quelli che riguardano:

- a) l'azienda in cui si esercita l'attività agricola: l'attestazione deve essere completata conformemente al modello quadro (...) ed è accompagnata da una copia conforme all'originale dei fogli in cui sono iscritti i dati (...) del registro agricolo 2015-2019, conformemente al modello quadro (...) e
- b) il terreno agricolo che è a disposizione dell'agricoltore: copie conformi all'originale del titolo di proprietà o degli altri atti comprovanti il diritto di proprietà del terreno o degli altri documenti (...);
- c) l'individuazione inequivocabile delle parcelle agricole utilizzate (...).

#### Articolo 10

«(5) Non sono ammissibili al pagamento le seguenti superfici:

(...)

- o) le superfici con impianti di acquacoltura, quali previste dall'articolo 23, comma 20, delle Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (Norme tehnice d'integrareze del registro agricolo per il periodo 2015-2019) approvate con Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (decreto del Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, del Ministro dello Sviluppo regionale e dell'Amministrazione pubblica, del Ministro delle Finanze pubbliche e del presidente dell'Istituto nazionale di statistica n. 734/480/1.003/3.727/2015)».

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (Legge n. 283/2015, che modifica la legge n. 82/1993 relativa alla creazione della riserva della Biosfera «Delta del Danubio»)*

#### Articolo I

«1. In tutto il territorio della riserva, il cambiamento dell'utilizzo dei terreni agricoli usati come terreni agricoli produttivi o come impianti di acquacoltura è effettuato con il consenso dell'amministratore, esclusivamente in base a studi tecnici realizzati da esperti».

#### Articolo II

«(1) Entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i proprietari, affittuari o concessionari dei terreni utilizzati come impianti agricoli o di acquacoltura, l'uso dei quali è stato cambiato, sono tenuti a effettuare studi

tecnici realizzati da esperti, con il consenso dell'amministratore, dai quali risultino le modalità dell'utilizzo degli impianti agricoli o di acquacoltura di cui trattasi.

(2) Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i proprietari/concessionari dei terreni il cui uso è stato cambiato senza che gli studi realizzati da esperti lo giustificino, sono tenuti a ripristinarli nel loro stato iniziale (...)).».

*Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (decreto-legge n. 23 relativo alla pesca e all'acquacoltura) del 5 marzo 2008 – articolo 2, punto 2, che definisce «l'impianto di acquacoltura»*

### **Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 L'Euro Delta Danube SRL è una persona giuridica rumena che svolge come attività l'acquacoltura e la coltivazione dei cereali. Il 1° ottobre 2002 la società ha stipulato con il Consiliul Local Maliuc (Consiglio comunale di Maliuc) un contratto di concessione per 49 anni, avente ad oggetto una superficie di 137 ettari, da usare a scopo di acquacoltura. Conformemente all'atto integrativo del contratto di concessione, la superficie è passata da 137 ettari a 142,2632 ettari. Il 13 maggio 2016 il Consiglio comunale di Maliuc ha adottato la decisione n. 118 con cui ha autorizzato l'esercizio di attività agricole sul terreno dato in concessione di una superficie di 142,2632 ettari, per un periodo di 5 anni.
- 2 Parimenti, il 16 febbraio 2006 la società ha stipulato con il Consiliul Județean Tulcea (Consiglio provinciale di Tulcea, Romania), un contratto di concessione per un periodo di 44 anni, avente ad oggetto una superficie di 315 ettari, da usare a scopo di acquacoltura.
- 3 Conformemente all'atto integrativo n. 2 del contratto, stipulato il 20 maggio 2014, si è stabilito che, per realizzare l'oggetto del contratto di concessione del 16 febbraio 2006, si sarebbero effettuate attività di rotazione e avvicendamento delle colture e dell'acquacoltura per rendere minerale il suolo nonché altre attività imposte, conformemente alle norme della tecnica per l'acquacoltura, per una superficie di 200 ettari su un totale di 315 ettari; esse consistevano nella temporanea messa a riposo dalla produzione di acquacoltura di un impianto o di una parte di esso per un periodo da 6 mesi fino a 3 anni, per garantire il ripristino della produttività del suolo mediante la coltivazione di cereali. Il terreno sarebbe poi nuovamente stato usato a scopo di acquacoltura.
- 4 Nella campagna 2017 l'Euro Delta Danube SRL ha usato parzialmente i due terreni in concessione a scopo agricolo, cosicché ha formulato, ai sensi dell'OUG n. 3/2015, la domanda unica di pagamento del 15 maggio 2017 per la superficie di 288,37 ettari (100,58 ettari detenuti in base al contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Maliuc e 187,79 ettari detenuti in base al contratto di concessione stipulato con il Consiglio provinciale di Tulcea).

- 5 La resistente ha emesso un avviso di pagamento il 25 settembre 2018 dal quale risulta che, dall'analisi dei documenti allegati alla domanda, la superficie determinata era di 100,58 ettari sul totale della superficie dichiarata di 288,37 ettari. Di conseguenza, è stato fissato un importo totale da versare pari a 30 360,89 lei rumeni (in prosieguo: «RON»), relativo alla superficie determinata di 100,58 ettari, nonché le sanzioni supplementari pari a RON 364 943,27 per sovradichiarazione, conformemente all'articolo 19 del regolamento (UE) n. 640/2014. Il previo reclamo formulato avverso tale decisione è stato respinto.
- 6 Il 10 gennaio 2019 l'Euro Delta Danube SRL ha adito il Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea) chiedendo l'annullamento della decisione sul reclamo e l'annullamento parziale dell'avviso di pagamento emesso dall'Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [APIA] - Centrul Județean Tulcea (Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura; in prosieguo: l'«APIA» – Centro provinciale di Tulcea, Romania), in particolare delle disposizioni che riguardano l'applicazione delle sanzioni per un importo di RON 364 943,27, conseguenza della sovradichiarazione delle superfici, e la condanna della resistente al versamento delle differenze costituenti una sovvenzione.
- 7 Con sentenza civile del 28 giugno 2019 il Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea) ha respinto il ricorso in quanto infondato. L'Euro Delta Danube SRL ha proposto impugnazione avverso la sentenza del giudice di merito dinanzi alla Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza), in data 13 agosto 2019.

#### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 8 La ricorrente sostiene che la sovradichiarazione è la situazione in cui esistono differenze in eccesso tra le superfici dichiarate dall'agricoltore come parcelle agricole usate nel quadro di un blocco fisico e le superfici di riferimento dei blocchi fisici inseriti nel sistema integrato di gestione e di controllo (IACS), coltivate effettivamente. La società ricorrente ritiene che il giudice di primo grado abbia applicato in modo errato le previsioni dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera ș), dell'OMADR n. 476/2016, che definiscono la sovradichiarazione.
- 9 Per tale motivo, la ricorrente chiede che si accerti che la sanzione per la sovradichiarazione si applica solo nel caso in cui l'agricoltore dichiari una superficie più estesa di oltre il 50% ai sensi del regolamento delegato (UE) n. 640/2014, rispetto a quella effettivamente usata nell'ambito di un blocco fisico, determinata mediante controllo amministrativo in loco da parte dell'APIA, ma non anche nel caso in cui l'agricoltore non documenti per iscritto la domanda di pagamento per una parte della superficie.
- 10 Se l'APIA avesse ritenuto che i documenti depositati alla data di presentazione della domanda di pagamento non dimostrassero il diritto di uso sul terreno, il funzionario incaricato del controllo amministrativo delle domande di pagamento avrebbe dovuto rifiutare la registrazione della domanda in base a criteri

d'inammissibilità. Inoltre, l'APIA aveva la possibilità di richiedere ulteriori informazioni considerate necessarie.

- 11 La ricorrente chiede che si accerti che l'inadempimento delle condizioni di ammissibilità per l'intera superficie per cui era chiesto il pagamento (ossia la mancanza di prove riguardanti l'uso del terreno a destinazione agricola produttiva) non costituisce un motivo di applicazione delle sanzioni pluriennali per la sovradichiarazione delle superfici coltivate.
- 12 La resistente sostiene che il terreno dato in concessione a scopo di acquacoltura, ma usato come terreno agricolo senza il consenso del concedente e senza ottemperare agli adempimenti previsti dalla legge per il cambiamento della categoria d'uso, non è ammissibile al pagamento, motivo per cui sono state correttamente applicate le sanzioni per la sovradichiarazione.

### **Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 13 Il giudice dell'impugnazione è tenuto a pronunciarsi sulla legittimità degli atti amministrativi con cui la domanda della ricorrente per l'ottenimento del sostegno finanziario è stata parzialmente respinta. Infatti, per una parte della superficie dichiarata non sono state rispettate le disposizioni della legislazione nazionale che comportano il pagamento per terreni costituenti impianti di acquacoltura usati come terreni seminativi solo in caso di adempimento di talune formalità. La situazione è stata valutata dalla resistente come «sovradichiarazione» e, di conseguenza, sono state irrogate sanzioni.
- 14 Le disposizioni della legislazione nazionale definiscono la “sovradichiarazione” come la differenza tra la *superficie per cui è richiesto il pagamento* e la *superficie determinata ai fini del pagamento*; tuttavia, il diritto dell'Unione, non contiene una definizione di «sovradichiarazione» ed esso stabilisce solo modalità di pagamento e sanzioni in caso di «sovradichiarazione».
- 15 La superficie dichiarata (superficie per cui è richiesto il pagamento) da parte della ricorrente è di 288,37 ettari, come risulta dalla domanda unica di pagamento per l'anno 2017.
- 16 Per quanto riguarda la superficie determinata, il legislatore rumeno, in linea con la legislazione comunitaria – articolo 2, lettera u), del decreto n. 619/2015 e articolo 2, punto 23, del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 – ha stabilito che essa corrisponde, nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie, alla superficie in ordine alla quale sono soddisfatte tutte le condizioni e gli obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti, indipendentemente dal numero di diritti all'aiuto di cui dispone il beneficiario oppure, nell'ambito delle misure di sostegno per superficie, alla superficie degli appezzamenti o delle parcelle identificate tramite controlli amministrativi o in loco.

- 17 Si osserva che il legislatore, tanto quello nazionale, quanto quello dell'Unione, opera una distinzione tra i regimi di aiuto per superficie e le misure di sostegno per superficie. Nel caso della ricorrente, così come risulta dall'avviso di pagamento emesso, l'importo da versare è stato fissato nell'ambito di un regime di pagamento.
- 18 Il giudice del rinvio ha già investito la Corte di giustizia dell'Unione europea di una domanda di pronuncia pregiudiziale avente ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c), e) ed f); dell'articolo 10, dell'articolo 21, paragrafo 1 e dell'articolo 32, paragrafi da 1 a 5 del regolamento (UE) n. 1307/2013, considerato che la legislazione nazionale esclude dal pagamento i terreni con impianti di acquacoltura usati come terreni seminativi in quanto essi non costituiscono «superficie agricola» ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento (causa C-304/2019, Ira Invest).
- 19 Nella presente causa, le autorità, accertato che una parte della superficie di terreno dichiarata, concessa a scopo di acquacoltura, è usata a scopo agricolo senza il consenso del concedente al cambiamento della categoria d'uso, hanno ritenuto, oltre al fatto che essa non sia ammissibile al pagamento, non essendo «superficie agricola», che la situazione costituisca una «sovradichiarazione» che comporta il pagamento di una sanzione, calcolata in relazione alla differenza rispetto alla superficie dichiarata.
- 20 Infatti, la legislazione nazionale consente l'esclusione dal pagamento per una superficie considerata non ammissibile secondo la legge, ma, allo stesso tempo, in situazioni identiche, consente, per l'inosservanza dei criteri di ammissibilità, l'esclusione di una superficie di terreno dalla categoria «terreno dichiarato» da parte dell'agricoltore, sicché ne risulta una differenza tra il terreno dichiarato (per cui si richiede il pagamento) e quello determinato da parte dell'autorità (mediante l'esclusione del terreno considerato non ammissibile al pagamento), caso in cui sono applicate sanzioni.
- 21 In tali circostanze, è utile determinare la rispondenza della definizione «sovradichiarazione» della legislazione nazionale alla legislazione comunitaria e se la «superficie determinata» da parte dell'autorità mediante l'esclusione di una superficie considerata non ammissibile corrisponda, nel caso della sovradichiarazione, alla superficie determinata mediante l'uso della nozione di «superficie determinata», esistente nella legislazione nazionale e comunitaria.
- 22 Pertanto, nutrendo dubbi sulle modalità di applicazione della legislazione nazionale in modo diverso in situazioni identiche (rispettivamente, l'esclusione dal pagamento di un terreno che non soddisfa le condizioni di ammissibilità e, allo stesso tempo, l'esclusione dal pagamento e l'applicazione di una sanzione), il giudice ritiene che sia utile, nell'ambito della causa, investire la CGUE di una questione pregiudiziale.