

Causa C-294/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

10 aprile 2019

Giudice del rinvio:

Curtea de Apel Constanța (Romania)

Data della decisione di rinvio:

27 marzo 2019

Appellante-resistente in primo grado:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

Appellata-ricorrente in primo grado:

SC Piscicola Tulcea SA

Oggetto del procedimento principale

Ricorso avverso la sentenza civile del 1° febbraio 2018, pronunciata dal Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea, Romania), con cui quest'ultimo ha accolto l'azione proposta dalla ricorrente in primo grado e vertente sull'annullamento delle decisioni di rifiuto e dei verbali di constatazione delle irregolarità e di determinazione dei crediti erariali redatti per le campagne 2007-2014, nonché delle decisioni pronunciate relativamente ai reclami amministrativi formulati, e ha disposto l'annullamento degli atti contestati.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Sulla base dell'articolo 267 TFUE, la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Constanța, Romania) chiede l'interpretazione dell'articolo 2 e dell'articolo 34, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 e dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione del 29 ottobre 2009.

Questione preliminare

Se le disposizioni dell'articolo 2 [e quelle] dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003, e le disposizioni dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione del 29 ottobre 2009 recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori debbano essere interpretate nel senso che ostano a una normativa nazionale che, nelle condizioni di cui alla controversia principale, esclude dal pagamento dei diritti l'agricoltore per il motivo che gli impianti di acquacoltura utilizzati come seminativi non costituiscono «superficie agricola» ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1120/2009, poiché non sono considerat[i] terreno ammissibile in conformità all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 73/2009.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 2, lettere c) e h), articolo 34, paragrafo 1 e articolo 34, paragrafo 2, lettera a) del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003

Articolo 2, lettera a) del regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009 recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori.

Disposizioni nazionali invocate

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014 (decreto legge n. 125/2006, per l'approvazione dei regimi di pagamento diretti e pagamenti nazionali diretti complementari, che sono concessi per l'agricoltura a partire dal

2007, e per la modifica dell'articolo 2 della legge n.36/1991, relativa alle societ  agricole e altre forme di associazione in ambito agricolo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Romania, parte I, n.1043, del 29 dicembre 2006, con successive modifiche ed integrazioni (apportate dalla legge n. 139/2007 e dal decreto legge n.16/2009), applicabile per gli anni 2007-2014).

Articolo 5

(1) Il Regime di pagamento unico per superficie consiste nella concessione di un importo invariato per ettaro, pagabile una volta all'anno, non collegato al totale della produzione.

(2) La fonte di finanziamento per i pagamenti effettuati nell'ambito del Regime di pagamento unico per superficie   garantita dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA).

(3) La superficie agricola ammissibile pu  avere le seguenti categorie di uso:

a) seminativi - terreno coltivato per la produzione di cereali per la produzione di granella, piante di legumi da granella, piante industriali, patata, barbabietola da zucchero, piante sarchiate da foraggio, ortaggi e legumi freschi, meloni e fragole, fiori e piante ornamentali, piante da foraggio, piante da sementi e piantine per la vendita, altre piante in seminativi, inclusi i terreni da coltivazioni in serre e serre fotovoltaiche e il terreno a riposo, ma mantenuto in buone condizioni agronomiche e ambientali (...)

Articolo 7

(1) Per beneficiare della concessione di pagamenti nell'ambito dei regimi di pagamento unico per superficie, i richiedenti devono essere iscritti nel Registrul fermierilor (Registro degli agricoltori), gestito dalla Agen ia de Pl ti   Interven ie pentru Agricultur  (Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura) (APIA), presentare domanda di richiesta dei pagamenti entro il termine e soddisfare le seguenti condizioni generali:

a) utilizzare un terreno agricolo con una superficie al minimo pari a 1 ha, e che la superficie della parcella agricola sia al minimo pari a 0,3 ha(...);

(...)

f) presentare i documenti necessari che dimostrano il diritto di uso e poter dimostrare che utilizza il terreno per il quale   stata presentata la domanda;

(...)

(3) I regimi di pagamenti diretti per superficie previsti all'articolo 2, lettere a), b), d) ed e) si applicano alle superfici registrate nel Sistemul de identificare a parcelelor agricole (sistema di identificazione delle parcelle agricole) che

costituisce il riferimento per il procedimento di controllo e di erogazione dei pagamenti.

(4) La richiesta da parte di agricoltori di modifica delle superfici registrate nel sistema di identificazione delle parcelle agricole può essere presentata presso la [APIA] fino alla data limite di presentazione delle domande di pagamento. Le richieste presentate dopo tale data saranno trattate nel corso dell'anno seguente. La trattazione di modifiche richieste sarà effettuata solo dopo la verifica delle medesime svolta dalla [APIA].

(5) I documenti che dimostrano il diritto di uso e i documenti dai quali risulta l'utilizzo del terreno agricolo sono stabiliti tramite atto del Ministro dell'agricoltura, delle foreste e dello sviluppo e sono presentati, su domanda, ai rappresentanti della Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura.

(...)

Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (legge n. 18/ 1991 - legge sulla proprietà fondiaria, ripubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Romania, parte I, n.1 del 5 gennaio 1998, con successive modifiche ed integrazioni) (versione in vigore alla data del 15 maggio 2014, data della domanda di pagamento presentata da parte della ricorrente in primo grado per la campagna 2014):

Articolo 2

In funzione della destinazione, i terreni sono:

a) terreni a destinazione agricola, vale a dire: i terreni agricoli produttivi - seminativi, i vigneti, i frutteti, i vivai viticoli, arborei, le piantagioni di luppolo e gelsi, i pascoli, le superfici prative, le serre, le serre fotovoltaiche, i letti di semina e altri analoghi -, quelli con vegetazione di bosco ceduo, se non rientrano negli interventi selvicolturali (imprese selvicolturali), i pascoli imboschiti, quelli occupati da costruzioni e impianti agrozootecnici, gli impianti di acquacoltura e per il miglioramento del suolo, le strade della rete viaria rurale - strade poderali/agrarie e di collegamento fra latifondi (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), le piattaforme e gli spazi di deposito che sono funzionali alla produzione agricola e i terreni improduttivi che possono essere adibiti e utilizzati per la produzione agricola;

(...)

c) i terreni sommersi in maniera permanente, vale a dire: gli alvei minori dei corsi d'acqua, i bacini dei laghi ai livelli massimi di invaso, il fondo delle acque marittime interne e del mare territoriale;

(...)

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (le norme tehnice per l'introduzione del catasto generale, approvate con ordinanza del Ministro della pubblica amministrazione n. 534/2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Romania, parte I, n. 744 del 21 novembre 2001).

7. I criteri di suddivisione dei terreni in base alla destinazione

(...)

7.2. I terreni con destinazione agricola

7.2.1. Alla categoria dei terreni con destinazione agricola appartengono: i seminativi, i vigneti, i frutteti, i vivai viticoli, arborei, le piantagioni di luppolo e gelsi, i pascoli, le superfici prative, le serre, le serre fotovoltaiche, i letti di semina, i terreni con vegetazione di bosco ceduo se non rientrano negli interventi selvicolturali (imprese selvicolturali), i pascoli imboschiti, quelli occupati da costruzioni agrozootecniche e per il miglioramento del suolo, gli impianti di acquacoltura, le strade della rete viaria rurale - strade poderali/agrarie e per il deposito.

(...)

8. I criteri di classificazione e identificazione delle categorie di uso dei terreni e delle costruzioni

8.1. Previsioni generali

8.1.1. La categoria di uso del terreno, identificata individualmente tramite un codice, costituisce uno degli attributi della parcella. Il riscontro [della categoria] presso la parte tecnica del catasto generale della categoria di uso unitamente agli altri attributi è necessario tanto per la redazione del registro catastale, quanto per stabilire gli oneri fiscali che gravano sugli immobili. Nel catasto generale non viene registrata la sotto-categoria di uso.

8.1.2. Ciascuna fra le dette 5 destinazioni dei terreni può avere categorie di uso predominanti, che occupano la maggior parte della superficie, e categorie di uso che occupano una percentuale più ridotta. (...)

8.2. I criteri di identificazione delle categorie di uso dei terreni

8.2.1. Seminativi (A). In tale categoria si collocano quei terreni nei quali si ara ogni anno o ogni più anni (2-6 ani) e sono coltivati con piante annuali o perenni come ad esempio: cereali, leguminose da granella, piante oleaginose, tessili e industriali, piante medicinali e aromatiche, piante foraggere, ortaggi ecc. Nella

categoria di uso seminativi sono inclusi: seminativi propriamente detti, prati coltivati, orti di ortaggi, risaie, serre, serre fotovoltaiche e letti di semina, colture di fragole, altre colture perenni.

(...)

8.2.7. Terreni con acque e acque con vegetazione a canneto. In tale categoria sono compresi i terreni sommersi in maniera permanente nonché quelli sommersi in maniera temporanea, che dopo che si sono ritirate le acque non possono avere un altro uso.

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La ricorrente in primo grado è una persona giuridica di diritto rumeno il cui oggetto principale di attività nel periodo 2007-2014 è stato costituito dall'acquacoltura in acque dolci, e fra le attività secondarie era inclusa anche la coltivazione di cereali (esclusivamente riso), di piante leguminose e di piante produttrici di semi oleaginosi. A partire dal 2014, l'attività principale è la coltivazione di cereali (esclusivamente riso), di piante leguminose e di piante produttrici di semi oleaginosi, e fra le attività secondarie era inclusa anche la pesca in acque dolci, l'acquacoltura marittima, il trattamento e la conservazione del pesce, dei crostacei e dei molluschi.
- 2 In base a 5 contratti di concessione conclusi negli anni 2004, 2005 și 2010 con il Consiliul Județean Tulcea (consiglio provinciale di Tulcea), la ricorrente in primo grado utilizza una superficie totale pari a 1.888 ha, terreni situati nella Rezervația Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca și Litcov (Riserva della biosfera del Delta del Danubio - impianti di acquacoltura Rusca e Litcov).
- 3 Nel contenuto dei contratti di concessione viene indicato che l'oggetto del contratto è costituito dal diritto del concessionario di utilizzare i terreni „a scopo di acquacoltura”, ma negli atti integrativi dei contratti del 2004 e del 2005 le parti hanno stabilito di modificare il prezzo iniziale della concessione, e ciò è stato motivato dalla circostanza che, „nell'ambito dei programmi di rotazione e avvicendamento delle colture di acquacoltura imposti dalla tecnologia dell'acquacoltura o al di fuori di questi programmi, si utilizzano terreni all'interno dell'impianto di acquacoltura come terreni agricoli”. Analogamente, con atto integrativo al contratto del 2010, le parti hanno stabilito che, „ai fini della realizzazione dell'oggetto del contratto di concessione, il concessionario effettua attività di rotazione avvicendamento di colture di acquacoltura per la mineralizzazione del suolo e altre attività imposte, in conformità delle norme della tecnologia dell'acquacoltura, per una superficie pari a 570 ha”.
- 4 Con Dispoziția (atto) del 22 marzo 2005 e con autorizzazione del 22 marzo 2005 del Presidente del Consiliul Județean Tulcea, la ricorrente in primo grado è stata autorizzata a svolgere attività di coltivazioni agricole nell'impianto di Rusca.

- 5 I verbali di controllo redatti negli anni 2008-2009 dal Consiliul Județean Tulcea attestano che i terreni oggetto di concessione, laddove non sono improduttivi oppure inutilizzati a causa dell'eccesso di umidità, sono utilizzati esclusivamente per l'agricoltura, senza che vi siano superfici utilizzate per acquacoltura.
- 6 Nelle campagne 2007-2014, la ricorrente in primo grado ha presentato domande di pagamento per i regimi di sostegno per superficie per gli anni rispettivi, relativamente a superfici che variano fra 899,12 ha e 1500,49 ha, richiedendo sostegno nell'ambito del SAPS (Schema de plată unică pe suprafață - regime di pagamento unico per superficie) e del PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară - regime di pagamento nazionale diretto complementare) (colture in seminativi) nell'anno 2007 e per i SAPS, PNDC1 (colture in seminativi) e ZSD (zonă semnificativ defavorizată - zona significativamente sfavorita) negli anni 2008-2014.
- 7 A supporto di ogni domanda presentata per gli anni 2007-2014 sono stati allegati i documenti che dimostravano il diritto di uso/impiego della superficie per cui era stato richiesto il sostegno, e cioè i contratti di concessione e gli atti integrativi, nonché l'attestazione rilasciata dal comune dell'unità amministrativa-territoriale nel cui territorio si trovano i terreni, nella quale si indica che i terreni sono registrati nel Registrul agricol (registro agricolo) del Comune come terreno agricolo e, in aggiunta, per la campagna 2013, una notifica proveniente dalla Direcția pentru Agricultură Tulcea (direzione per l'agricoltura di Tulcea) relativa al parere concernente il cambiamento provvisorio della categoria di uso per 570 ha della Amenajarea Piscicolă Litcov (impianto di acquacoltura di Litcov) da impianto di acquacoltura a seminativo, che la ricorrente in primo grado utilizza sulla base del contratto n. 400/07.12.2010, nonché una domanda indirizzata alla resistente in primo grado con cui richiede il cambiamento della categoria di uso del terreno relativo alla Amenajarea Piscicole Litcov in seminativo, e per la campagna 2014, una notifica del Consiliul Județean Tulcea con cui quest'ultimo indica che non rientrano nel suo ambito di amministrazione i terreni occupati dagli impianti di acquacoltura la cui destinazione è stato cambiata e che gli impianti di acquacoltura hanno previsto solamente rotazioni e avvicendamento di colture agricole in conformità alla specifica tecnologia di ciascun impianto.
- 8 Per ciascuna delle campagne del periodo 2007-2014, la resistente in primo grado ha emesso nell'anno seguente decisioni di concessione dei pagamenti nell'ambito dei regimi per superficie.
- 9 Nel 2009 è stato effettuato un controllo sul campo svolto dalla resistente in primo grado e le irregolarità constatate hanno riguardato la dichiarazione erronea nell'anno 2007 di una particella non coltivata, con una superficie insignificante (80,56 ha). Per le campagne del periodo 2010-2014 è stato svolto un controllo visivo preliminarmente all'approvazione delle domande di pagamento, che ha stabilito che la domanda è completa e valida.

- 10 Per la campagna 2015, la resistente in primo grado ha respinto la domanda di pagamento, poiché la legge nazionale (articolo III della legge n. 122/2014) prevedeva che: „a partire dal 15 settembre 2014 non verranno più accordate sovvenzioni agricole per i terreni concernenti precedenti impianti di acquacoltura ubicati nel territorio della Rezervația Biosferei Delta Dunării”.
- 11 Il Tribunalul ha respinto in prima istanza la domanda della ricorrente in primo grado di annullare la decisione di rifiuto di concedere pagamenti diretti per l’anno 2015, ma la Curtea de Apel Constanța (corte d’appello di Constanța), con decisione definitiva del 31 ottobre 2016, ha accolto la domanda della ricorrente in primo grado e ha ingiunto alla resistente in primo grado di adottare una decisione di concessione dei pagamenti nell’ambito dei regimi di sostegno per superficie - campagna 2015, indicando, inter alia, anche le definizioni date alle nozioni di „attività agricola”, „prodotti agricoli” e „seminativo” dal regolamento n. 1307/2013.
- 12 Nel periodo 27 ottobre 2015-13 aprile 2016, la APIA - Direcția Antifraudă și Control Intern (direzione antifrode e controllo interno) ha svolto un controllo documentale presso la resistente in primo grado, il cui oggetto è stato costituito dalle modalità di concessione del sostegno finanziario per superficie, campagne 2007-2014, alla ricorrente in primo grado, a seguito di una richiesta formulata dalla Direcția Națională Anticorupție (direzione nazionale anticorruzione). La conclusione dell’organo di controllo è stata che la ricorrente in primo grado non soddisfaceva le condizioni di ammissibilità per ottenere pagamenti diretti, poiché i documenti presentati dimostrano l’utilizzo agricolo del terreno, ma non anche il cambiamento della categoria di uso degli impianti di acquacoltura in terreni agricoli produttivi/seminativi (ad eccezione del parere provvisorio della campagna 2013 per l’impianto di acquacoltura di Litcov). I terreni inquadrati nella categoria „impianti di acquacoltura” non sono ammissibili ai pagamenti per superficie, dal momento che, conformemente alla normativa nazionale, non sono inquadrati nella categoria „terreni agricoli produttivi”.
- 13 A seguito di tale controllo, la resistente in primo grado ha nuovamente analizzato le domande di pagamento presentate per le campagne 2007-2014 e, in data 20 maggio 2016, ha emesso decisioni di rifiuto relativamente alle domande di pagamento per i regimi di sostegno per superficie per ciascuna campagna, con cui ha stabilito gli importi di pagamento dovuti. In data 23.12.2016, per ciascuna delle campagne del periodo 2007-2014 sono stati emessi verbali di constatazione delle irregolarità e di determinazione dei crediti erariali con cui si è constatato che la ricorrente in primo grado ha incassato importi non dovuti nelle rispettive campagne e ha stabilito il valore del credito erariale.
- 14 I reclami amministrativi formulati dalla ricorrente in primo grado avverso le decisioni di rifiuto e i verbali di constatazione delle irregolarità e di determinazione dei crediti erariali sono stati respinti.

- 15 Nella domanda iscritta a ruolo in prima istanza presso il Tribunalul Tulcea in data 15 marzo 2017, la ricorrente in primo grado chiede l'annullamento delle decisioni di rifiuto e dei verbali di constatazione delle irregolarità e di determinazione dei crediti erariali emessi per le campagne del periodo 2007-2014, nonché delle decisioni adottate relativamente ai reclami amministrativi formulati.
- 16 A sostegno della sua azione, la ricorrente in primo grado ha invocato tre motivi basati (i) sulle disposizioni dell'articolo 80, paragrafo 3, del regolamento n. 1122/2009, sulla base delle quali la ricorrente in primo grado non potrebbe essere tenuta a rimborsare i versamenti qualora l'errore sia stato commesso dall'autorità competente, (ii) sulla prescrizione, ai sensi dell'articolo 80, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1122/2009, del diritto di chiedere il recupero, dal momento che le decisioni che disponevano il recupero sono state emesse oltre 12 mesi dal momento in cui è stato effettuato il pagamento, e (iii) sull'adempimento di tutte le condizioni di ammissibilità previste dalla OUG n.125/2006 e sull'applicazione diretta del diritto dell'Unione in materia.
- 17 In relazione a quest'ultimo motivo, la ricorrente in primo grado ha indicato che soddisfaceva il requisito di utilizzare un terreno agricolo, previsto all'articolo 7, comma (1) della OUG n. 125/2006, e che, utilizzando a tale terreno ai fini di ottenere prodotti agricoli, il terreno medesimo rientrava nella categoria dei seminativi definiti all'articolo 5, comma (3), lettera a) della OUG n. 125/2006.
- 18 Nel contesto di detto motivo, la ricorrente in primo grado fa presente che, nella presente controversia, è necessario applicare in modo diretto e prioritario il diritto dell'Unione, più precisamente l'articolo 34, paragrafo 2, lettera a) del regolamento (CE) n. 73/2009, nonché constatare il fatto che, su tale fondamento, i terreni utilizzati dalla ricorrente stessa corrispondono alla definizione di „ettaro ammissibile” prevista dal summenzionato regolamento.
- 19 La resistente in primo grado chiede che l'azione sia respinta, sostenendo, in primo luogo, che alla base dei pagamenti vi è stata la domanda della ricorrente in primo grado, e non un errore proprio della resistente stessa. In secondo luogo, la resistente in primo grado ha indicato che i documenti presentati dalla ricorrente in primo grado dimostrano l'utilizzo agricolo del terreno, tuttavia non anche il cambiamento della categoria di uso del medesimo, che rimane quello di impianto di acquacoltura, cosicché le superfici in discussione non sono ammissibili ai sensi della OUG n. 125/2006 e non possono beneficiare di pagamenti diretti.
- 20 Con sentenza del 1° febbraio 2018, il Tribunalul Tulcea ha accolto l'azione formulata e ha disposto l'annullamento degli atti contestati.
- 21 Il Tribunalul ha analizzato esclusivamente l'applicabilità dell'articolo 80, paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1122/2009, ritenendo che nella presente causa siano applicabili le norme di diritto dell'Unione che escludono dal rimborso i pagamenti effettuati per colpa dell'autorità.

- 22 Il Tribunalul ha sostenuto che è pacifico il fatto che tutte le domande di pagamento formulate dalla ricorrente in primo grado sono state corredate dai contratti di concessione e dall'attestazione rilasciata dal comune dell'unità amministrativa-territoriale del territorio in cui si situavano i terreni oggetto di concessione relativamente alla registrazione dell'agricoltore nel Registrul Agricol del comune con le superfici oggetto di concessione, e che nel contenuto dei contratti di concessione viene indicato in modo espreso che il terreno oggetto di concessione (per il quale si chiede il sostegno) è occupato da un impianto di acquacoltura e che la ricorrente in primo grado aveva l'obbligo di utilizzarlo a scopo di acquacoltura.
- 23 In tale contesto, il caso di non conformità per cui è stato disposto il recupero degli importi accordati alla ricorrente in primo grado non è dovuto alla negligenza di quest'ultima o ad un'azione deliberata. D'altra parte, per mezzo dei documenti allegati alle domande di pagamento sono stati presentati dati di fatto concreti e sufficienti al fine di verificare le condizioni di ammissibilità per la concessione dell'aiuto e, inoltre, per le campagne 2008 e 2009, i controlli amministrativi sono stati seguiti anche da controlli in loco, e le conclusioni sono state nel senso del soddisfacimento delle condizioni di ammissibilità. Se si accettasse l'idea che un impianto di acquacoltura non può essere inquadrato nella categoria d'uso seminativi, così come sostenuto dalla resistente in primo grado, sarebbe fuor di dubbio che i pagamenti accordati alla ricorrente in primo grado sono il risultato di un errore commesso da parte degli impiegati della resistente in primo grado.
- 24 Non si può ritenere che la ricorrente in primo grado dovrebbe conoscere la circostanza che non può beneficiare di pagamenti diretti per il terreno in discussione, dal momento che la stessa resistente in primo grado, l'autorità responsabile dello svolgimento dei controlli relativi al soddisfacimento dei requisiti di ammissibilità, ha considerato per sette anni che la ricorrente in primo grado è legittimata a ricevere pagamenti diretti per la superficie di terreno oggetto di concessione.
- 25 D'altro lato, le decisioni oggetto di analisi sono illegittime anche in considerazione del fatto che la misura della restituzione degli importi concessi alla ricorrente in primo grado è stata disposta dalla resistente in primo grado dopo il decorso del termine di 1 anno dalla data in cui è stato effettuato il pagamento previsto dall'articolo 80, paragrafo 3 del regolamento n. 1122/2009.
- 26 La Curtea de Apel Constanța --Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (Corte d'appello di Constanța, seconda sezione civile, per il contenzioso amministrativo e fiscale), è stata adita in data 29 marzo 2018 con domanda di ricorso formulata dall'appellante-resistente in primo grado nei confronti della ricorrente in primo grado-appellata avverso la sentenza civile del 1° febbraio 2018 pronunciata dal Tribunalul Tulcea, con cui è stata chiesta la riforma in toto della sentenza impugnata e il rigetto dell'azione [in primo grado].

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 27 La resistente in primo grado ha chiesto che il giudice del rinvio sottoponesse alla Corte la questione pregiudiziale riportata in precedenza.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 28 Benché il tribunalul si sia pronunciato solo con riguardo all'applicabilità delle disposizioni dell'articolo 80, paragrafo 3 del regolamento n. 1122/2009, il giudice dell'appello ritiene che sia necessario verificare anche il diritto dell'appellataricorrente in primo grado di beneficiare di regimi di sostegno per superfici per gli anni 2007-2014, e che soltanto nella misura in cui si constati che gli importi non erano dovuti perché i terreni utilizzati non erano ammissibili si proceda a verificare l'applicabilità dell'articolo 80, paragrafo 3 del regolamento n. 1122/2009.
- 29 Secondo le disposizioni nazionali, i terreni si suddividono a seconda della destinazione in 5 grandi categorie: terreni a destinazione agricola (TDA): i seminativi, i vigneti, i frutteti, i vivai viticoli, arborei, le piantagioni di luppolo e gelsi, i pascoli, le superfici prative, le serre, le serre fotovoltaiche, i letti di semina, i terreni con vegetazione di bosco ceduo, se non rientrano negli interventi selvicolturali (imprese selvicolturali), i pascoli imboschiti, quelli occupati da costruzioni agrozootecniche e per il miglioramento del suolo, gli impianti di acquacoltura, le strade della rete viaria rurale - strade poderali/agrarie e per il deposito; le foreste (TDF); terreni sommersi in maniera permanente (TDH); terreni urbani (TDI); terreni a destinazione speciale (TDS).
- 30 Ciascuna delle menzionate 5 destinazioni dei terreni può avere categorie di uso predominanti, che occupano la maggior parte della superficie, e categorie di uso che occupano una percentuale più ridotta. Ad esempio, nel gruppo dei terreni a destinazione agricola le categorie di uso predominante sono: i seminativi, i vigneti, i frutteti, le superfici prative e i pascoli, ma una percentuale più ridotta è occupata anche dalle costruzioni, dalle acque, ecc.
- 31 La destinazione e la categoria di uso sono caratteristiche dei terreni che costituiscono oggetto di pubblicità immobiliare attraverso l'iscrizione nel registro catastale che comprende la descrizione degli immobili e le iscrizioni relative ai diritti reali immobiliari, ai diritti personali, agli atti, ai fatti o ai rapporti giuridici che sono collegati all'immobile. Il cambiamento della destinazione o della categoria d'uso impone di svolgere alcuni adempimenti e di ottenere alcuni pareri preliminari, nonché di provvedere alle indicazioni necessarie relative al cambiamento sopravvenuto nel registro catastale dell'immobile.
- 32 Le norme tecniche per l'introduzione del catasto generale disciplinano 10 categorie di uso dei terreni, nella maniera seguente: seminativi (A), pascoli (P), superfici prative (F), vigne (V), frutteti (L), boschi e altri terreni forestali, terreni con acque e acque con vegetazione a canneto, vie di comunicazione stradali (DR)

e ferroviarie (CF), terreni occupati da costruzioni e corti (CC), terreni degradati e improduttivi (N).

- 33 Dalla lettura delle norme si osserva che l'impianto di acquacoltura, benché elencato nella categoria dei terreni a destinazione agricola, non appare ulteriormente identificato con una categoria d'uso distinta nell'ambito delle categorie elencate e definite al punto 8.2 delle stesse Norme. Tuttavia, le norme, indicano che nell'ambito della categoria d'uso „terreni con acque e acque con vegetazione a canneto” rientrano i terreni sommersi in maniera permanente, nonché quelli sommersi in maniera temporanea, i quali dopo che si siano ritirate le acque non possono avere altro uso.
- 34 Nella presente controversia tuttavia nemmeno l'appellata-ricorrente in primo grado sostiene che i terreni utilizzati sarebbero iscritti nel registro catastale con la categoria di uso „seminativi” o con altra categoria di uso che ai sensi della normativa nazionale le attribuirebbe il diritto di accedere ai regimi unici di pagamento o che avrebbe intrapreso gli adempimenti per cambiare la categoria d'uso in seminativi. Ciò che sostiene la ricorrente in primo grado è che ad essere rilevante è l'utilizzo nei fatti dei terreni oggetti di concessione come seminativi, considerato che ha l'approvazione in tal senso del concedente per utilizzare il terreno per uno scopo diverso da quello previsto inizialmente nei contratti di concessione.
- 35 Occorre sottolineare che la normativa nazionale (OUG n. 125/2006) non prevede in modo esplicito che la superficie agricola debba essere iscritta nel registro catastale con la categoria d'uso che la qualifichi come ammissibile o che l'iscrizione nel registro catastale di un'altra categoria d'uso escluda la superficie agricola dall'ammissibilità, a prescindere dalla circostanza che nei fatti la superficie agricola sia utilizzata come, ad esempio, seminativi o prati permanenti. Tuttavia, ciò costituisce il motivo per cui la resistente in primo grado ha redatto gli atti contestati nella presente controversia.
- 36 Nella giurisprudenza nazionale è stata attribuita prevalenza alla categoria d'uso iscritta nel registro catastale o negli atti che attestano il diritto di uso ed è stato ritenuto irrilevante il modo in cui i terreni sono utilizzati nei fatti, laddove l'uso di fatto è in contrasto con la categoria d'uso iscritta nel registro catastale o negli atti che attestano il diritto di uso.
- 37 La Curtea de apel è l'ultima istanza nella presente controversia e ritiene, nel contesto di fatto in discussione, di essere obbligata a sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale vertente sulla compatibilità delle norme europee con quelle nazionali, nel senso di chiarire se occorre prendere in considerazione esclusivamente il modo di utilizzo nei fatti delle superfici da parte dell'agricoltore oppure, al contrario, se occorre prendere in considerazione le caratteristiche delle superfici così come le medesime sono stabilite negli atti di pubblicità immobiliare o attraverso i documenti con cui l'agricoltore dimostra il diritto d'uso riguardo al terreno per il quale è stata

presentata domanda di pagamento e la conformità dell'utilizzo del terreno con suddette caratteristiche.

- 38 Facendo riferimento alle sentenze della Corte nelle cause C-422/13, Wree, e C-684/13, Demmer, secondo le quali, ai fini della qualificazione delle superfici come ammissibili è rilevante l'effettiva destinazione dei terreni in discussione, il giudice del rinvio fa presente che dalle due menzionate sentenze non risulta che in tali cause la destinazione effettiva fosse in contrasto con la destinazione o con la categoria d'uso iscritta nel registro catastale, motivo per cui detto giudice ritiene di non poter applicare la teoria del cosiddetto „acte clair” e che la risposta alla questione preliminare non può essere dedotta in modo chiaro dalla giurisprudenza della Corte e nemmeno che non sussistano a riguardo dubbi ragionevoli.

DOCUMENTO DI LAVORO