

Causa C-116/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 febbraio 2020

Giudice del rinvio:

Curtea de Apel Timișoara (Romania)

Data della decisione di rinvio:

6 febbraio 2020

Ricorrente:

S. C. Avio Lucos SRL

Resistenti:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Oggetto del procedimento principale

Ricorso avverso la sentenza del Tribunalul Dolj (Tribunale superiore di Dolj, Romania) del 25 febbraio 2019 con cui è stato disposto il rigetto del ricorso di annullamento del verbale con cui l' Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (Agenzia per i pagamenti e gli interventi a favore dell'agricoltura; in prosieguo anche: «APIA» – Centro distrettuale di Dolj) ha stabilito a carico della ricorrente un credito erariale conformemente all'articolo 73, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 796/2004

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Ai sensi dell'articolo 267 del TFUE, la Curtea de Apel Timișoara (Corte d'appello di Timișoara, Romania) chiede d'interpretare l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, e di determinare la conformità di

talune disposizioni nazionali al diritto dell'Unione, in particolare al regolamento n. 73/2009 e al regolamento (CE) n. 1122/2009 del Consiglio, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio

Questioni pregiudiziali

1) Se il diritto [dell'Unione] applicabile al sostegno finanziario relativo all'anno agrario 2014 – in particolare il regolamento (CE) n. 73/2009 e il regolamento n. 1122/2009 – osti all'istituzione, attraverso il diritto nazionale, di un obbligo di fornire la prova del diritto di uso su una superficie di terreno al fine di ottenere il sostegno finanziario relativo ai regimi di superficie.

2) Nella misura in cui il diritto [dell'Unione] sopra richiamato non osti alla normativa nazionale indicata nella prima questione, se il diritto [dell'Unione] (ivi compreso il principio di proporzionalità) osti – nel caso particolare in cui il diritto di sfruttamento della superficie agricola sia stato giustificato dal beneficiario attraverso la presentazione di un contratto di concessione di una superficie di pascolo (contratto in base al quale il richiedente ha acquisito il diritto di sfruttare il pascolo a suo rischio e a suo vantaggio, dietro pagamento di un canone) - a una normativa nazionale che impone, per la valida conclusione di un siffatto contratto di concessione, la condizione che il futuro concessionario sia esclusivamente allevatore o proprietario di animali.

3) Se rientri nella definizione di attività agricola di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 73/2009 l'attività di un beneficiario di un regime di superficie che – stipulando un contratto di concessione di un pascolo al fine di ottenere il diritto di sfruttare tale superficie e di ottenere diritti all'aiuto nell'anno agrario 2014 – stipula successivamente un contratto di collaborazione con allevatori, contratto con cui consente l'utilizzo gratuito del terreno concesso ai fini del pascolo di animali, conservando il beneficiario il diritto di uso del terreno, ma obbligandosi a non ostacolare l'attività di pascolo e a realizzare attività di ripulitura del terreno da pascolo.

4) Se il diritto dell'[Unione] osti a un'interpretazione di una normativa nazionale quale l'articolo 431, paragrafo 2, del codice di procedura civile – relativo all'autorità di cosa giudicata di una decisione giudiziale definitiva, interpretazione secondo cui una decisione giudiziale definitiva con cui è stata accertata l'inammissibilità di una domanda di pagamento in considerazione del mancato rispetto del diritto nazionale relativo al requisito della legittimità del titolo di sfruttamento/uso sul terreno per il quale è stato chiesto un regime di superficie nell'anno agrario 2014 (nell'ambito di una controversia in cui è stato chiesto l'annullamento della decisione di applicazione di sanzioni pluriennali) -, interpretazione che impedisce di analizzare la conformità di tale requisito nazionale al diritto [dell'Unione] applicabile all'anno agrario 2014 in una nuova controversia in cui viene esaminata la legittimità dell'atto di recupero delle

somme indebitamente versate al richiedente, per il medesimo anno agrario 2014, atto fondato sulla stessa situazione di fatto e sulle stesse normative nazionali che sono state oggetto dell'analisi della decisione giudiziale definitiva precedente.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Articolo 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; considerando 61 e articolo 71 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

Articolo 80, paragrafo 1, 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

Disposizioni nazionali invocate

Ordonanța 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. 1.043 din 29 decembrie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 139/2007, cu modificările și completările ulterioare (decreto legge n. 125/2006, per l'approvazione dei regimi di pagamento diretti e pagamenti diretti nazionali integrativi, che sono concessi per l'agricoltura a partire dal 2007, e per la modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991, relativa alle società agricole e altre forme di associazione in ambito agricolo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Romania, parte I, n. 1043, del 29 dicembre 2006, approvata con modifiche e integrazioni dalla legge n. 139/2007, con successive modifiche e integrazioni), articolo 7, paragrafo 1, lettera f), ai sensi del quale :

«(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 dall'Agenzia per i pagamenti e gli interventi a favore dell'agricoltura, presentare domanda di richiesta dei pagamenti entro il termine e soddisfare le seguenti condizioni generali:

(...)

f) presentare i documenti che dimostrano l'utilizzo legittimo del terreno per il quale è stata presentata la domanda»;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (decreto legge n. 34/2013 relativo all'organizzazione, alla gestione e allo sfruttamento dei pascoli permanenti e per la modifica e l'integrazione della legge sulla proprietà fondiaria n. 18/1991, pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Romania, Parte I, n. 267 del 13 maggio 2013, approvata con modifiche e integrazioni dalla legge n. 86/2014), articolo 2, lettera d), ai sensi del quale:

«Ai fini del presente decreto legge, si intende per:

(...)

d) utilizzatore di pascoli e prati – allevatore, persona fisica/giuridica iscritta nel Registrul național al exploatațiilor (Registro nazionale delle aziende; in prosieguo: «RNE») che svolge attività agricole specifiche della categoria di uso pascoli e prati, conformemente alla classificazione statistica delle attività economiche nell'Unione europea per la produzione vegetale e animale, che detiene legalmente il diritto di uso sulla superficie agricola e che sfrutta il terreno da pascolo facendo pascolare greggi di animali di sua proprietà o falciandolo almeno una volta all'anno»;

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (Codice di procedura civile approvato dalla legge n. 134/2010), articolo 431, paragrafo 2, ai sensi del quale:

«Ciascuna parte può opporre il giudicato formatosi precedentemente in un'altra controversia, se presenta un nesso con la risoluzione di quest'ultima»

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La ricorrente S. C. Avio Lucos SRL ha presentato la domanda unica di pagamento per superficie per il 2014, registrata presso l'APIA - Centro distrettuale di Dolj, per una superficie complessiva di 341,70 ettari. Al fine di comprovare il diritto di uso del terreno essa ha depositato il contratto di concessione stipulato il 28 gennaio 2013 con il Consiliul Local al Comunei Podari (Consiglio comunale del comune di Podari) in base al decreto legge n. 34/2013, con cui ha ottenuto la concessione della superficie di 341,70 ettari, che costituisce il terreno del comune di Podari, proprietà privata dell'unità amministrativa territoriale.
- 2 In base al contratto di concessione, la S. C. Avio Lucos SRL ha il diritto di sfruttare in modo diretto, a suo rischio e sotto la sua responsabilità, i beni ricevuti in concessione, ha il diritto di usare e di raccogliere i frutti dei beni oggetto della

concessione secondo la natura di questi e conformemente agli obiettivi stabiliti mediante il contratto di concessione. Essa è tenuta a garantire lo sfruttamento mediante pascolo e non può dare in sub concessione o affittare il terreno oggetto della concessione.

- 3 Dopo la conclusione del contratto di concessione, la S. C. Avio Lucos SRL ha stipulato, il 30 gennaio 2013, un contratto di collaborazione in partecipazione con quattro persone fisiche, proprietari di animali.
- 4 Ai sensi di tale contratto, le parti si associano per lo sfruttamento attraverso il pascolo nel terreno comunale che si estende su una superficie di 341,70 ettari, proprietà privata del comune di Podari, così come individuato nel contratto di concessione. Lo sfruttamento effettivo avverrà mediante la messa a disposizione della società S. C. Avio Lucos SRL, da parte dei partner persone fisiche, degli animali (vacche, pecore, capre, ecc.) nel numero di capi posseduto e dichiarato nel contratto, ai fini del pascolo continuo sul terreno sopra indicato. La messa a disposizione degli animali non è subordinata al trasferimento del diritto di proprietà degli animali alla società S. C. Avio Lucos SRL e le persone fisiche rimangono i legittimi proprietari degli animali.
- 5 Dal canto suo, la S. C. Avio Lucos SRL mette a disposizione per pascolo libero, permanente e incondizionato il terreno comunale per una superficie di 341,70 ettari, dato che l'accesso al pascolo è libero, permanente e non subordinato ad alcun pagamento o a nessun altro beneficio come contropartita. Parimenti, la società realizzerà annualmente, a proprie spese, attività di ripulitura del terreno da pascolo, di estirpazione delle erbe tossiche nonché l'eliminazione dell'eccesso di acqua dal terreno, garantendo le condizioni ottimali per il risanamento del pascolo.
- 6 Successivamente alla presentazione della domanda, l'APIA - Centro distrettuale di Dolj ha concesso un sostegno finanziario complessivo per la campagna 2014, relativo alla superficie di 341,70 ettari, di RON 529 340,24. Dopo la riscossione di tali somme da parte della ricorrente, l'APIA - Centro distrettuale di Dolj, ha riesaminato le domande di sostegno e ha constatato che, al momento della conclusione del contratto di concessione, la ricorrente non era legittimata ad affidare in concessione prati del demanio pubblico o del settore privato dei comuni, poiché non era allevatore, come risulta dal contratto di collaborazione in partecipazione. Pertanto, l'APIA - Centro distrettuale di Dolj ha adottato:
 - a) **la decisione del 28 dicembre 2015** con cui sono state previste sanzioni pluriennali a carico della ricorrente per un importo di RON 555 729,59, ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 3, del regolamento CE n.1122/2009 per la dichiarazione eccessiva delle superfici per le quali ha chiesto il sostegno finanziario relativo al regime di pagamento unico per superficie e ai pagamenti agroambientali.

b) **il verbale del 31 gennaio 2017**, contestato nella presente causa, con cui è stato accertato a carico della ricorrente un credito erariale per dell'importo di RON 529 340,24, in base all'articolo 73, paragrafo 1, del regolamento CE n. 796/2004, versione consolidata.

- 7 La ricorrente ha contestato il verbale del 31 gennaio 2017 dinanzi al Tribunale superiore di Dolj, il quale ha respinto il ricorso il 12 dicembre 2017. L'impugnazione presentata avverso tale sentenza è stata accolta dalla Curtea de Apel Craiova (Corte d'appello di Craiova) e la causa è stata rinviata al medesimo giudice di merito per il riesame. Con sentenza civile del 25 febbraio 2018 il Tribunale superiore di Dolj ha respinto la domanda, ritenendo, in sostanza, che assieme alla domanda unica di pagamento non è stata depositata la copia del documento di identificazione dell'azienda agricola e che la ricorrente non ha fornito la prova della qualità di allevatore e del fatto che il terreno è utilizzato. La ricorrente ha proposto ricorso anche avverso tale sentenza civile, la causa è stata registrata presso la Corte d'appello di Craiova e successivamente trasferita alla Corte d'appello di Timișoara.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 In sostanza, la ricorrente ha chiesto al giudice dell'impugnazione di constatare che la sentenza del giudice di primo grado è illegittima e infondata, indicando che il giudice di merito: i) non ha stabilito quali sono i criteri di ammissibilità che non sarebbero stati rispettati e quale sia la disciplina applicabile a tali domande; ii) non ha effettuato un'analisi della causa dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, nonostante vi fosse una richiesta espressa in tal senso, e iii) ha analizzato i criteri di ammissibilità non conformemente alle definizioni fornite dai regolamenti dell'Unione menzionati nella decisione che era oggetto del giudizio, bensì alla luce di talune nozioni del diritto nazionale che non trovano corrispondenza nella normativa dell'Unione.
- 9 Parimenti, con l'atto d'impugnazione sono stati dedotti argomenti riguardanti: i) il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità affermati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-375/08 (sulla prevalenza del principio dell'utilizzo effettivo delle superfici), nella causa C-61/09 (sulla possibilità dell'utilizzo delle superfici in forza di un contratto atipico qualora la superficie sfruttata conservi la natura di superficie ammissibile) nelle cause riunite C-333/15 e C-334/15 (sull'inesistenza di una condizione di ammissibilità consistente nella qualità di allevatore del richiedente che svolge attività di allevamento, stabilendo la stessa sentenza quali sono, di fatto, i criteri di ammissibilità) e nelle norme dell'Unione (articolo 2 del regolamento n. 73/2009) che contengono definizioni dei concetti rilevanti per la risoluzione della causa nonché ii) la non conformità delle disposizioni nazionali a quelle contenute negli strumenti dell'Unione europea.

- 10 La resistente ha invocato, tra l'altro, l'eccezione dell'autorità di cosa giudicata della decisione della Corte d'appello di Craiova del 29 ottobre 2018 con cui è stato respinto il ricorso della ricorrente avverso la sentenza del Tribunale superiore di Dolj del 24 aprile 2018 che ha respinto il ricorso volto all'annullamento della decisione del 28 dicembre 2015 adottata dall'APIA - Centro distrettuale di Dolj, (decisione con cui sono state adottate sanzioni pluriennali a carico della ricorrente). La Corte d'appello di Craiova ha dichiarato che il giudice del merito ha correttamente ritenuto che la S.C. Avio Lucos SRL non abbia fornito la prova dell'ammissibilità, come previsto espressamente nella legislazione, in quanto non è allevatore, non possiede animali registrati nel RNE, non ha potuto fornire la prova dell'utilizzo e dell'uso della superficie, ed ha quindi effettuato una dichiarazione eccessiva dei terreni.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 11 Il giudice del rinvio ritiene necessaria una risposta della Corte sulla questione se il diritto dell'Unione osti a una normativa nazionale che esige il requisito della prova del diritto di uso o di sfruttamento su una superficie di terreno, al fine di ottenere il sostegno finanziario relativo ai regimi di superficie. Con riferimento a un'altra normativa, il regolamento (CE) n. 1254/1999 del Consiglio, il giudice del rinvio osserva che la Corte ha dichiarato che «la normativa comunitaria, ed in particolare il regolamento n. 1254/1999, non subordina l'ammissibilità di una domanda di premi speciali ai bovini maschi e di pagamento per l'estensivizzazione alla produzione di un titolo giuridico valido che giustifichi il diritto del richiedente di utilizzare le superfici foraggere oggetto di tale domanda di aiuti. Tuttavia, la normativa comunitaria non osta a che gli Stati membri impongano nella loro normativa nazionale l'obbligo di produrre un titolo siffatto, a condizione che siano rispettati gli obiettivi perseguiti dalla normativa comunitaria e i principi generali del diritto comunitario, in particolare il principio di proporzionalità» (sentenza del 24 giugno 2010, Pontini e altri, C-375/08, punto 90).
- 12 Il giudice nazionale ritiene inoltre che occorra stabilire la compatibilità con il diritto dell'Unione del requisito imposto al beneficiario di un regime per superficie di essere allevatore o proprietario di animali al fine di ottenere la concessione di una superficie di pascolo, in una situazione in cui la ricorrente contesta la compatibilità con il diritto dell'Unione di un siffatto requisito, e la resistente non ha indicato alcuna normativa dell'Unione che lo giustifichi.
- 13 Inoltre, nell'ambito del riferimento alla definizione dell'attività agricola dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 73/2009, è necessario determinare se l'attività svolta concretamente dalla ricorrente rientri nella definizione menzionata.
- 14 Infine, per quanto riguarda l'autorità di cosa giudicata dedotta dalla resistente, essa implica il divieto di pronunciarsi su una domanda che è già stata decisa con

una decisione giudiziaria definitiva, decisione definitiva che si presume veritiera. Pertanto, una persona non può presentare in giudizio una domanda più di una volta e, dopo che è stata pronunciata una sentenza definitiva nella rispettiva causa, ogni doglianza della parte rispetto alla soluzione definitiva può essere risolta solo per mezzo della promozione dei mezzi di ricorso avverso le sentenze definitive così pronunciate, ma non attraverso la presentazione in giudizio di domande simili.

- 15 Sottolineando che la fondatezza dell'eccezione dell'autorità di cosa giudicata verrà stabilita dopo aver ricevuto una risposta da parte della Corte sulle questioni già illustrate, la Corte d'appello di Timișoara muove dalla premessa che l'eventuale fondatezza dell'eccezione dell'autorità di cosa giudicata invocata dalla ricorrente condurrebbe a constatare che gli aspetti legati agli effetti giuridici del contratto di concessione stipulato dalla ricorrente e alla conseguenza dell'assenza di qualità di allevatore della ricorrente per quanto riguarda la richiesta delle somme relative ai regimi per superficie sono stati oggetto di decisioni giudiziali definitive, con la precisazione che, nella presente causa, è stato chiesto l'annullamento di un altro atto adottato per l'anno agrario 2014 rispetto a quello contestato nella causa in cui si è pronunciata in modo definitivo la Corte d'appello di Craiova.