Causa C-409/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito**

2 luglio 2021

Giudice del rinvio:

Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

14 giugno 2021

Ricorrente:

DELID

Resistente:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»

Oggetto del procedimento principale

Ricorso per cassazione proposto dalla società commerciale «Delid» EOOD contro la sentenza dell'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv, Bulgaria) recante rigetto del ricorso proposto dalla società medesima contro un provvedimento dell'Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (Direttore esecutivo del Fondo nazionale per l'agricoltura; in prosieguo: il «DFZ») del 10 luglio 2018. Con il provvedimento in questione, ai sensi dell'articolo 20a dello Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (legge relativa al sostegno ai titolari di aziende agricole; in prosieguo: lo «ZPZP»), del combinato disposto degli articoli 42, paragrafo 1, prima frase, terza alternativa, 39, paragrafo 1, prima alternativa, punti 1 e 2, 8, paragrafo 1, punto 2, 11, paragrafi 1 e 2, 15, paragrafo 2, e 1, punto 13, delle Dopalnitelni razporedbi (disposizioni supplementari) del Naredba Nr. 9 ot 21.03.2015 za prilagane na podmyarka 4.1 «Investitsii v zemedelski stopanstva» ot myarka 4 «Investitsii v materialni aktivi» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020 (regolamento n. 9 del 21 marzo 2015 relativo all'attuazione della sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in

immobilizzazioni materiali» del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020; in prosieguo, anche: il «Naredba n. 9»), nonché dell'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune (in prosieguo: il regolamento n. 1306/2013), era stata respinta la domanda di aiuto presentata dalla ricorrente con il numero di identificazione 16/041/0/02308, avente ad oggetto l'investimento «acquisizione di attrezzatura per un allevamento di pollame» nella località Manole, comune di Maritsa, distretto di Plovdiv, per un valore di Leva (BGN) 2 933 745.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione; articolo 267, primo comma, lettera b), e terzo comma, TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se sia conforme con l'articolo 17 del regolamento n. 1305/2013 una disposizione nazionale, quale l'articolo 26 del Naredba n. 9/2015, che pone come condizione di ammissibilità, ai richiedenti che presentano, nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, una domanda di aiuto in relazione alla sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali», che venga prodotto, prima di presentare la domanda di aiuto, un attestato della registrazione di un allevamento a nome del richiedente quale prova dell'esercizio dell'attività di allevamento nell'ambito di un'azienda da esso organizzata ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1307/2013, o se sia sufficiente ai fini del regolamento che il titolare dell'azienda agricola dimostri di aver richiesto la necessaria registrazione di un allevamento a proprio nome.
- 2) Se una condizione posta in una disposizione nazionale, quale l'articolo 8, paragrafo 1, punto 2, del Naredba n. 9 del 21 marzo 2015, per l'attuazione della sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali» nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, secondo cui i richiedenti devono dimostrare una produzione standard minima della rispettiva azienda agricola al momento della presentazione della domanda di aiuto che non sia inferiore al controvalore in Leva (BGN) di EUR 8 000, sia da considerare compatibile con la finalità del sostegno nell'ambito della misura «Investimenti in immobilizzazioni materiali» di cui all'articolo 17 del regolamento n. 1305/2013, con le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale di cui all'articolo 5 del regolamento n. 1305/2013 e con la nozione di produzione standard di un'azienda definita dall'abrogato regolamento n. 1242/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole.

- 3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione, se occorra presumere che i titolari di aziende agricole appena registrati al momento della presentazione della domanda di aiuto nell'ambito della misura «Investimenti in immobilizzazioni materiali» devono essere esclusi dal sostegno finanziario previsto dal regolamento n. 1306/2013.

Disposizioni normative dell'Unione europea

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio: articolo 2, punti 36 e 37

Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008: articolo 60

Regolamento (UE) n. 1307/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio: articolo 4, paragrafo 1, lettera a)

Regolamento (CE) n. 1242/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole: articolo 5

Diritto nazionale

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvoditeli (legge relativa al sostegno ai titolari di aziende agricole): articolo 20a, paragrafo 2

Zakon za veterinaromeditsinskata deynost (legge relativa all'attività veterinaria; in prosieguo: lo «ZVMD»): articolo 137, paragrafo 1, in combinato disposto con i paragrafi 6 e 8

Naredba Nr. 9 ot 21.03.2015 za prilagane na podmyarka 4.1 «Investitsii v zemedelski stopanstva» ot myarka 4 «Investitsii v materialni aktivi» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020 (regolamento n. 9, del 21 marzo 2015, relativo all'attuazione della sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali»

del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020): articolo 42, paragrafo 1, prima frase, terza alternativa, in combinato disposto con l'articolo 39, paragrafo 1, prima alternativa, punti 1 e 2, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1, punto 2, in combinato disposto con l'articolo 26, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafi 1 e 2, e con l'articolo 15, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 1, punto 13, delle Dopalnitelni razporedbi (disposizioni supplementari)

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento

- 1 La «Delid» EOOD è una società unipersonale a responsabilità limitata bulgara, avente sede legale e amministrazione centrale a Manole, distretto di Plovdiv, il cui amministratore delegato è PM. La società veniva registrata in data 17 aprile 2015 quale titolare di un'azienda agricola presso la Oblastna direktsia «Zemedelie» grad Plovdiv (direzione distrettuale «Agricoltura» di Plovdiv), come risulta dalla scheda di registrazione prodotta agli atti.
- 2 Il 28 maggio 2015 la «Delid» EOOD presentava una domanda di aiuto con numero di identificazione 16/041/0/02308, avente ad oggetto l'investimento «acquisizione di attrezzatura per un allevamento di pollame» nella località Manole, comune di Maritsa, distretto di Plovdiv, per un valore di Leva (BGN) 2 933 745, in relazione alla sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali», nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020.
- 3 Al momento della presentazione della domanda di aiuto l'impresa allevava 500 anatre nell'azienda n. 4137-0362, situata a Manole, nel distretto di Plovdiv, e registrata a nome della titolare dell'allevamento, la «Businesspark Manole» OOD. Il terreno viene utilizzato in virtù di un contratto di locazione del 15 maggio 2014 tra la «Delid» EOOD e la «Businesspark Manole» OOD.
- 4 In base alla certificazione n. 1203 del 3 luglio 2013, il sito n. 4137-0362 registrato dalla «Businesspark Manole» OOD è destinato all'allevamento di 20 000 anatre mulard.
- 5 La «Delid» EOOD non ha alcun allevamento registrato a proprio nome ed esercita la propria attività nell'azienda succitata; a tale proposito ha presentato una fattura del 29 giugno 2015 relativa alla vendita di 500 anatre, al fine di provare una produzione standard del controvalore di EUR 20 451,68.
- 6 In seguito a controlli sull'allevamento n. 4137-0362 effettuati dalla Direktsia «Protivodeystvie na izmamite» kam Darzhaven fond «Zemedelie» – Razplashtatelna agentsia (Direzione «lotta antifrode» presso il Fondo nazionale per l'agricoltura – organismo pagatore) veniva accertato che, al momento dell'ispezione, esisteva un allevamento non funzionante e non registrato a nome della richiedente «Delid» EOOD. Veniva inoltre constatata l'assenza di animali nell'azienda, dal momento che, in base ai documenti presentati, gli ultimi erano

stati consegnati in data 7 marzo 2016. Dai controlli emergeva altresì che, oltre alla «Delid» EOOD, altre due società avevano presentato domande nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, in relazione alla sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali», segnatamente la «Nik Food BG» EOOD e la «Promulard» EOOD. Neanche dette società disponevano di allevamenti registrati a proprio nome; anch'esse sostengono, per dimostrare la produzione standard minima delle loro aziende, di allevare anatre, nello stesso sito di allevamento n. 4137-0362, sulla base di contratti di locazione.

- 7 I progetti d'investimento di tali imprese, che hanno chiesto sovvenzioni, sono analoghi e comprendono spese per l'acquisto di attrezzatura per l'allevamento di anatre mulard. Le richiedenti hanno stipulato contratti per servizi di consulenza in relazione alla preparazione e gestione di domande di aiuto con la stessa società, la «Agentsia Maya» EOOD. I piani aziendali elaborati da tale società per le tre imprese, quali titolari di aziende agricole, sono simili, contengono le stesse informazioni generali, gli stessi prezzi di vendita per la produzione finita, gli stessi tipi di spese per la determinazione dei costi di produzione, ecc.
- 8 La «Businesspark Manole» OOD è il fornitore delle anatre da ingrasso e del mangime per tutte e tre le richiedenti, vale a dire la «Delid» EOOD, la «Nik Food BG» EOOD e la «Promulard» EOOD. Uno dei soci della «Businesspark Manole» OOD è la «Enikak» EOOD, che detiene il 99,3 % delle quote. Il titolare di quest'ultima società è PM, l'amministratore delegato della «Delid» EOOD.
- 9 In queste circostanze, il 10 luglio 2018 il direttore esecutivo del DFZ emanava un provvedimento mediante il quale, ai sensi dell'articolo 20a, paragrafo 2, dello ZPZP, dell'articolo 42, paragrafo 1, prima frase, terza alternativa, in combinato disposto con l'articolo 39, paragrafo 1, prima alternativa, punti 1 e 2, in combinato disposto con l'articolo 8, paragrafo 1, punto 2, in combinato disposto con l'articolo 26, in combinato disposto con l'articolo 11, paragrafi 1 e 2, e con l'articolo 15, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 1, punto 13, delle Dopolnitelni razporedbi (disposizioni supplementari) del Naredba n. 9 del 21 marzo 2015, relativo all'attuazione della sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali» del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, nonché dell'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, rifiutava il finanziamento della domanda di aiuto presentata dalla «Delid» EOOD con il numero di identificazione 16/041/0/02308, avente ad oggetto l'investimento «acquisizione di attrezzatura per un allevamento di pollame» nella località Manole, comune di Maritsa, distretto di Plovdiv, per un valore di Leva (BGN) 2 933 745.
- 10 La «Delid» EOOD impugnava detto provvedimento dinanzi all'Administrativen sad Plovdiv (Tribunale amministrativo di Plovdiv, Bulgaria).

Argomenti essenziali delle parti del procedimento principale

- 11 A sostegno del suo ricorso proposto dinanzi all'Administrativen sad Plovdiv, la «Delid» EOOD fa valere i seguenti motivi. a) Il direttore esecutivo del DFZ non avrebbe operato alcuna distinzione tra l'attività mediante la quale si dimostrerebbe la produzione standard con riferimento alla richiedente, quale requisito di ammissibilità in relazione alla sottomisura 4.1, e l'attività per la quale viene richiesto l'aiuto. Nella specie la ricorrente fornirebbe la prova della produzione standard mediante la sua attività di allevamento di anatre in un'azienda esistente, mentre richiederebbe investimenti per un'altra attività, vale a dire un nuovo allevamento di anatre su un altro terreno. b) In seguito all'investimento la società otterrebbe l'autorizzazione per un allevamento a proprio nome, e ciò non sarebbe incompatibile con l'articolo 26 del Naredba n. 9. c) La «Delid» EOOD avrebbe presentato tutti i documenti necessari per soddisfare le condizioni di ammissibilità quale richiedente. Essa sarebbe registrata quale titolare di un'azienda agricola, avrebbe presentato un regolare questionario d'indagine e compilato i moduli previsti per i titolari di aziende agricole; la produzione standard minima dell'azienda per l'anno in corso al momento della presentazione della domanda sarebbe stata comprovata. d) L'attività nel settore dell'allevamento sarebbe dimostrata mediante l'allevamento e la vendita di anatre nell'allevamento preso in locazione; a tal fine, sarebbero anche presenti, a nome della «Businesspark Manole», le necessarie certificazioni veterinarie che autorizzerebbero lo spostamento di anatre da e per l'azienda.
- 12 Il direttore esecutivo del DFZ, a sua volta, rileva quanto segue. 1) La ricorrente non soddisferebbe le condizioni di ammissibilità ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, punti 2 e 3, lettera a), del Naredba n. 9, in quanto non disporrebbe di un allevamento registrato a proprio nome in cui poter allevare anatre nel 2014. 2) La «Delid» EOOD avrebbe creato artificialmente le condizioni per ottenere il sostegno finanziario di cui all'articolo 11 del Naredba n. 9 e, in particolare, avrebbe coordinato intenzionalmente le proprie azioni con le imprese «Nik Food BG» EOOD e «Promulard» EOOD, dal momento che le tre imprese hanno presentato contemporaneamente domande di aiuto per la stessa attività, ossia per attrezzatura destinata all'allevamento di anatre, nel tentativo, visto il massimale fissato dall'articolo 15, paragrafo 2, del Naredba n. 9 per le risorse finanziarie nell'ambito della sottomisura 4.1, che non dev'essere superato, di suddividere un unico progetto in tre progetti di entità apparentemente minore, ciascuno rientrante nei limiti delle spese ammissibili al sostegno finanziario. 3) L'atto amministrativo sarebbe stato emanato in conformità della procedura e in linea con il diritto sostanziale.
- 13 Con la sentenza [attualmente] impugnata dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), l'Administrativen sad Plovdiv respingeva il ricorso proposto dalla «Delid» EOOD avverso il provvedimento del direttore esecutivo del DFZ del 10 luglio 2018. Adottando tale posizione giuridica, detto giudice ha ritenuto che l'atto amministrativo impugnato era stato adottato da un'autorità competente sotto il profilo materiale e territoriale, nella

forma scritta prevista dalla legge, senza violazioni procedurali sostanziali e in conformità delle norme materiali e della ratio legis.

- 14 In primo luogo, l'Administrativen sad Plovdiv dichiara che il progetto di cui l'impresa ricorrente ha chiesto il finanziamento riguarda l'allevamento di anatre in un'azienda non registrata a nome della richiedente. L'attività verrebbe esercitata in locali affittati nell'azienda n. 4137-0362, registrata a nome della «Businesspark Manole».
- 15 In secondo luogo, l'Administrativen sad Plovdiv accerta, dopo aver confrontato il contenuto dei contratti di locazione stipulati con la «Businesspark Manole» OOD il 15 maggio 2014 e con l'«Avispal» OOD il 14 aprile 2015, che la richiedente «Delid» EOOD ha preso in locazione, in base ad entrambi i contratti, locali nell'allevamento di suini di Manole, situato sul terreno 47086.608.1. Come illustrato sopra, l'allevamento n. 4137-0362 situato sul terreno citato è registrato a nome della «Businesspark Manole» OOD, che è anche il fornitore delle anatre per l'attività della ricorrente. Con riferimento all'impresa «Avispal» OOD, non risultano prove in merito alla registrazione di un allevamento.
- 16 In terzo luogo, l'Administrativen sad Plovdiv considera che, in base alle perizie contabili esaminate, la richiedente abbia dimostrato la produzione standard minima indicata e richiesta dalla legge (articolo 8 del Naredba n. 9).
- 17 Le perizie veterinarie ammesse ed esaminate, tuttavia, smentirebbero l'attendibilità dell'attività economica indicata. Secondo il parere dei veterinari [sentiti in qualità di] esperti, nella specie si configura una mortalità animale atipica per il processo produttivo e le quantità di mangime acquistato sarebbero insufficienti per l'alimentazione degli animali.
- 18 Per i motivi illustrati, l'Administrativen sad Plovdiv ritiene che la produzione standard minima indicata dalla richiedente (allevamento di 500 anatre al momento della presentazione della domanda) risulti oggettivamente possibile, ma che lo sviluppo cronologico dell'azienda nel periodo 2014-2015 non sia pacificamente accertato.
- 19 Rilevando come dato non controverso che anche altre imprese, tra le quali sussisterebbero collegamenti di fatto e di diritto, hanno presentato domande di aiuto per l'allevamento di anatre nell'azienda oggetto di discussione, l'Administrativen sad Plovdiv parte dal presupposto di legami atipici per il mercato competitivo.
- 20 Infine, e in sintesi, l'Administrativen sad Plovdiv ravvisa un impedimento fondamentale [al finanziamento] nel fatto che la ricorrente comprovi la produzione standard minima della sua azienda al momento della presentazione della domanda in relazione a un allevamento registrato, mentre il suo investimento futuro per la stessa attività si riferirebbe a un altro allevamento.

- 21 Secondo tale giudice, la mancanza di chiarezza in merito all'allevamento in questione, alla registrazione dello stesso e all'identità del suo titolare non consente di effettuare un controllo dell'attività economica della richiedente indicata nel piano aziendale presentato. La violazione della condizione obbligatoria di cui all'articolo 137, paragrafo 1, in combinato disposto con gli articoli 6 e 8 dello ZVMD e con l'articolo 26 della Naredba n. 9, giustificherebbe il legittimo rifiuto del finanziamento della domanda di aiuto da parte dell'autorità amministrativa.
- 22 La sentenza dell'Administrativen sad Plovdiv è stata impugnata dinanzi al Varhoven administrativen sad e soggiace al controllo giurisdizionale per cassazione.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio

- 23 Il Varhoven administrativen sad si è già occupato di controversie riguardanti casi analoghi a quello di specie. Oggetto della controversia nei rispettivi procedimenti è [ogni volta] il rifiuto del finanziamento nell'ambito della sottomisura 4.1 «Investimenti in aziende agricole» della misura 4 «Investimenti in immobilizzazioni materiali» del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, in quanto i richiedenti non soddisfano la condizione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, punto 2, del Naredba n. 9/2015, secondo la quale la produzione standard minima dell'azienda agricola non deve essere inferiore al controvalore in Leva (BGN) di EUR 8 000. Inoltre, non è stato osservato l'articolo 26 del Naredba n. 9, secondo il quale l'esercizio di un'attività di allevamento dev'essere comprovato dalla registrazione di un allevamento a nome [dei richiedenti]. In capo ad alcuni richiedenti sussistono anche altri motivi di rigetto.
- 24 Nonostante la giurisprudenza nazionale di rigetto di tali ricorsi in quanto infondati, il giudice del rinvio nutre dubbi in merito all'interpretazione dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1242/2008 della Commissione, dell'8 dicembre 2008, che istituisce una tipologia comunitaria delle aziende agricole (versione consolidata in vigore dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2014, abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2015), dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1307/2013 e dell'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008. Esso ritiene necessaria tale interpretazione ai fini della decisione sul ricorso per cassazione dinanzi ad esso pendente, poiché le disposizioni di diritto secondario dell'Unione europea richiedono un'interpretazione uniforme e identica delle norme applicabili, ambito nel quale la competenza spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea.