

Causa C-343/21**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 giugno 2021

Giudice del rinvio:Varhoven administrativen sad [Corte suprema amministrativa]
(Bulgaria)**Data della decisione di rinvio:**

19 maggio 2021

Ricorrente nel giudizio di impugnazione:

PV

Resistente nel giudizio di impugnazione:Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»
[Vice-direttore esecutivo del Fondo statale per l'Agricoltura]**Oggetto del procedimento principale**

Ricorso giurisdizionale proposto contro un decreto per l'accertamento dell'esistenza di un credito pubblico dello Stato, con cui è stato ordinato il rimborso di una parte del contributo che il titolare di un'azienda agricola aveva ricevuto a titolo di un programma finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, a motivo del fatto che il beneficiario si trova impedito ad adempiere gli impegni assunti e a garantire l'utilizzazione di tutte le superfici inizialmente indicate. Nel caso in cui si potesse ritenere sussistente un'operazione di ricomposizione fondiaria, si pone la questione se il motivo di tale impedimento costituisca una circostanza non imputabile al beneficiario e che lo legittima a rifiutare il rimborso dei fondi ricevuti.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'interpretazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005, permetta di ritenere che, in un caso come quello presente, si sia in presenza di una «operazione di ricomposizione fondiaria» ovvero di un «intervento di riassetto fondiario», da cui derivi come conseguenza che il beneficiario si trovi impedito ad adempiere gli impegni da esso assunti.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il fatto che uno Stato membro non abbia adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi a non pretendere alcuna restituzione dei fondi per l'effettiva durata di validità degli impegni.
- 3) In caso di risposta negativa alla prima questione, come debba essere interpretato l'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, alla luce della situazione di fatto accertata nel procedimento principale, e quale sia la natura del termine previsto dall'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

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), in particolare articolo 36, lettera a), punto iv)

Regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in particolare considerando 37 e articolo 45, paragrafo 4

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, in particolare articolo 31

Regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo, in particolare articolo 75

Regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale, in particolare articoli 5, 6 e 18

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in particolare articolo 47, paragrafi 3 e 4

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, in particolare articoli 43 e 44

Regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, in particolare articolo 19

Disposizioni nazionali fatte valere

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks [codice di procedura in materia tributaria e di assicurazioni sociali], in particolare articolo 162, paragrafi 1 e 2, punti 8 e 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli [legge sul sostegno ai titolari di aziende agricole], in particolare articoli 1, 20, paragrafi 1, 2 e 4, e 27, paragrafi 3 e 5, nonché articolo 7, § 1, punto 1, delle Dopolnitelni razporedbi [Disposizioni aggiuntive] alla legge suddetta

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi [legge sulla proprietà e sull'utilizzazione delle superfici rurali (in prosieguo: lo «ZSPZZ»)], articolo 37c

Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007-2013 [regolamento n. 11 del 6 aprile 2009, disciplinante i presupposti e le modalità per l'applicazione della misura 214 «Pagamenti agroambientali» del Programma per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013], emanato dal Ministar na zemedeliето i hranite [Ministro dell'Agricoltura e delle risorse alimentari], in particolare articoli 18 e 24, § 1, punto 4, e § 2, delle Dopolnitelni razporedbi [Disposizioni aggiuntive]

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N° 11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 [regolamento recante modifica e integrazione del regolamento n.11 del 2009 disciplinante i presupposti e le modalità per l'applicazione della misura 214 «Pagamenti agroambientali» del Programma per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (pubblicato nello Darzhaven vestnik [Gazzetta dello Stato (in prosieguo: lo «DV»)] n. 29 del 2009, con modifiche e integrazioni), § 5 delle Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi [Disposizioni transitorie e finali]

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il ricorrente nell'odierno giudizio di impugnazione è titolare di un'azienda agricola ed ha presentato nell'anno 2013 una domanda di contributo nell'ambito della misura 214 «Pagamenti agroambientali» di cui al Programma per lo sviluppo rurale 2007-2013.
- 2 La domanda è stata accolta e il ricorrente ha assunto un impegno agroambientale quinquennale nell'ambito della suddetta misura. Uno degli oneri che il richiedente si era obbligato ad adempiere consisteva nell'eseguire, in un arco di cinque anni consecutivi, sulla medesima superficie agricola, le attività indicate nella domanda di contributo. Tale superficie è costituita da una superficie agricola di 857 ettari e viene utilizzata da PV sulla base di accordi risalenti all'anno 2012. In base al diritto bulgaro (articolo 37c dello ZSPZZ), la conclusione di simili accordi configura una situazione complessa. In sintesi, detti accordi vengono conclusi per ogni esercizio annuale tra i proprietari e/o gli utilizzatori di superfici agricole contigue e con essi viene disciplinata l'utilizzazione dei beni immobili non dichiarati ai fini delle attività economiche nella rispettiva circoscrizione catastale. Sulla base di questi accordi vengono create aggregazioni di aree, per lo sfruttamento delle quali possono essere richiesti dei contributi. L'accordo per la creazione di aggregazioni di aree sfruttabili o per la loro suddivisione funge quale base giuridica per la percezione di contributi a favore dei titolari di aziende agricole che si dedicano allo sfruttamento delle aree stesse. Il ricorrente nel giudizio di impugnazione partecipa con beni immobili da lui presi in affitto alle aggregazioni di aree così create. Degli accordi che vedono il ricorrente quale partecipante sono stati conclusi anche per i prossimi tre esercizi annuali.
- 3 Durante questi anni, sono stati effettuati presso il ricorrente nel giudizio di impugnazione tutti i controlli amministrativi e in loco obbligatori e, a fronte delle sue domande di pagamento, sono stati versati a suo favore, nell'ambito della misura 214 «Pagamenti agroambientali», importi per un ammontare complessivo di Leva (BGN) 1 063 317,54.
- 4 Per l'esercizio annuale 2016/2017 non è stato stipulato alcun accordo in merito allo sfruttamento di tutte le superfici denunciate da PV. Il 29 maggio 2017 – e dunque quasi dieci mesi dopo aver appreso che nell'esercizio annuale 2016/2017

egli non avrebbe avuto alcuna legittimazione allo sfruttamento di una parte dei beni immobili con i quali partecipava alla misura, e otto mesi dopo il venir meno della legittimazione allo sfruttamento di tali beni immobili (ossia otto mesi dopo la scadenza dell'ultimo accordo) – il ricorrente nel giudizio di impugnazione ha comunicato mediante lettera alla sezione territoriale dell'organismo pagatore bulgaro (Darzhaven fond «Zemedelie» in Targovishte) la cessazione del suo impegno agroambientale. Con lettera del 6 agosto 2018, che costituisce un atto amministrativo individuale, è stata comunicata al ricorrente nel giudizio di impugnazione la cessazione del suo impegno agroambientale nell'ambito della misura in questione. Il decreto sulla cessazione dell'impegno pluriennale nell'ambito della misura a causa di inadempimento delle condizioni applicabili è stato notificato il 17 agosto 2018. Esso non è stato contestato dall'odierno ricorrente per impugnazione ed è diventato definitivo quattordici giorni dopo la sua notifica.

- 5 In conseguenza di ciò, lo Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» [Vice-direttore esecutivo del Fondo statale per l'Agricoltura] ha avviato una procedura per l'adozione di un decreto di accertamento di un credito pubblico dello Stato (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane; in prosieguo: l'«AUPDV» o il «decreto di accertamento»), mediante il quale è stato chiesto al ricorrente per impugnazione il rimborso del 20% dell'importo complessivamente versato (pari a Leva [BGN] 1 063 317,54), ossia il rimborso di un importo di Leva (BGN) 212 663,51.
- 6 Mediante l'AUPDV emanato, è stato accertato un credito pubblico dello Stato per un importo di Leva (BGN) 212 663,51, che rappresenta il 20% della sovvenzione versata nell'ambito della rispettiva misura a titolo delle campagne 2013-2016, oltre agli interessi legali per il periodo dal [decorso] del termine di restituzione indicato (50 giorni dalla comunicazione) fino al momento del pagamento da parte del beneficiario oppure della compensazione da parte dell'organismo pagatore.
- 7 Il tribunale amministrativo di primo grado ha statuito che il contributo concesso è stato legittimamente ridotto e che nel presente caso non sussiste una forza maggiore nel senso di cui all'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009. Per tale motivo detto giudice ha respinto il ricorso proposto da PV contro l'AUPDV.
- 8 PV ha impugnato la sentenza di primo grado con un ricorso dinanzi all'odierno giudice del rinvio. Egli sostiene la tesi secondo cui, per decidere sulla controversia, è necessario interpretare il diritto dell'Unione. Per tale motivo, il Varhoven administrativen sad [Corte suprema amministrativa (in prosieguo: il «VAS»)] sottopone la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

Argomenti essenziali delle parti del procedimento principale

- 9 Nel procedimento amministrativo nell'ambito del quale è stato impugnato l'AUPDV controverso, il ricorrente per impugnazione sostiene, in sostanza, che egli ha utilizzato le superfici agricole da lui denunciate per un periodo di quattro

anni sulla base di un accordo ai sensi dell'articolo 37c dello ZSPZZ. A suo dire, a causa di modifiche delle disposizioni normative intervenute nell'ottobre 2015, molti titolari di aziende agricole avrebbero abbandonato i loro impegni agroambientali nell'anno 2015 e una parte dei contraenti parti dei precedenti accordi ai sensi del citato articolo 37c dello ZSPZZ avrebbe rinunciato a concludere un nuovo accordo per l'esercizio annuale 2016/2017. Il ricorrente per impugnazione sostiene che tutte queste sarebbero circostanze che egli non poteva prevedere al momento della presentazione della domanda di contributo. Pertanto, esse dovrebbero essere considerate quale forza maggiore ai sensi del diritto nazionale.

- 10 L'autorità amministrativa fa valere numerose disposizioni del diritto nazionale nonché del diritto dell'Unione e non accetta le obiezioni sollevate da PV.
- 11 Il giudice di primo grado parte dal presupposto che nella specie non sussisterebbe una forza maggiore ai sensi della definizione di cui all'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009. Il tribunale motiva tale posizione adducendo che il percettore di contributi non avrebbe potuto riporre un legittimo affidamento quanto al fatto che i proprietari di superfici agricole con i quali egli aveva concluso accordi ai sensi dell'articolo 37c dello ZSPZZ avrebbero prolungato tali accordi dopo la scadenza del loro periodo di validità di un anno. Il fatto che le persone avrebbero rifiutato di concludere accordi siffatti per l'esercizio annuale 2016/2017 non rappresenterebbe una circostanza che si presentava imprevedibile al momento dell'assunzione dell'impegno. Il ricorrente per impugnazione, avendo preso parte al programma con superfici di terzi, si sarebbe esposto personalmente al rischio di non poter adempiere il proprio impegno agroambientale, e tale rischio si sarebbe avverato alla fine del termine quinquennale.
- 12 Questo giudice considera che, anche se si riconoscesse l'esistenza di una forza maggiore o di circostanze eccezionali, il ricorrente nel giudizio di impugnazione non ha rispettato il termine decadenziale previsto per la comunicazione di tali circostanze all'autorità amministrativa. Ai sensi del diritto nazionale, gli accordi previsti dall'articolo 37c dello ZSPZZ dovrebbero essere conclusi entro e non oltre il 30 agosto di ciascun anno. Inoltre, il ricorrente avrebbe dovuto informare l'organismo pagatore, al più tardi entro il 9 settembre 2016, del fatto che sussisteva una circostanza che gli impediva oggettivamente di adempiere l'impegno assunto per l'esercizio annuale 2016/2017. Tale comunicazione sarebbe invece stata effettuata soltanto il 29 maggio 2017.
- 13 Nell'ambito del giudizio di impugnazione, PV fa valere che il giudice di primo grado avrebbe erroneamente considerato che nel presente caso non sussistessero una forza maggiore o circostanze eccezionali che avrebbero giustificato una sua esenzione dall'obbligo di restituire una parte dei pagamenti ricevuti nell'ambito della misura in questione. Oltre a ciò, il tribunale avrebbe ingiustamente constatato che il termine per la comunicazione non era stato rispettato e che questo termine costituiva un termine di decadenza.

- 14 Il ricorrente per impugnazione fa valere che, attraverso il regolamento recante modifica e integrazione del regolamento n. 11 del 6 aprile 2009 (in vigore dal 20 ottobre 2015), sarebbero stati stabiliti nuovi e più severi presupposti da soddisfare nell'ambito della misura 214, i quali avrebbero costretto una parte dei beneficiari della misura stessa a rinunciare a prendere parte agli accordi volontari di cui all'articolo 37c dello ZSPZZ. Allo stesso tempo, la correlata modifica apportata allo ZSPZZ non avrebbe contribuito alla regolamentazione della situazione. Ad avviso del ricorrente per impugnazione, tali fatti configurerebbero circostanze eccezionali che lo esenterebbero dall'obbligo di restituire una parte del contributo ricevuto. In aggiunta, detto ricorrente invoca anche l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006, che corrisponde all'articolo 47, paragrafi 3 e 4, del regolamento (UE) n. 1305/2013.
- 15 Il resistente nel giudizio di impugnazione considera corretta la sentenza di primo grado.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 16 L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 stabilisce quanto segue: «Qualora il beneficiario non possa continuare a rispettare gli impegni assunti in quanto la sua azienda è oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalla pubblica autorità, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda. Se tale adeguamento risulta impossibile, l'impegno cessa senza obbligo di rimborso per l'effettiva durata di validità dell'impegno stesso».
- 17 Ad avviso del giudice del rinvio, la norma in questione disciplina tre fattispecie: le operazioni di ricomposizione fondiaria; la partecipazione del beneficiario ad interventi di riassetto fondiario pubblici; la partecipazione del beneficiario ad interventi di riassetto fondiario approvati dalla pubblica autorità.
- 18 Detto giudice considera che, in base all'interpretazione grammaticale della nozione di «operazioni di ricomposizione fondiaria» (tenendo conto della versione inglese e di quella francese della norma, in cui compaiono, rispettivamente, le espressioni «the holding is reparcelled» e «son exploitation fait l'objet d'un remembrement»), è possibile ritenere che la prima fattispecie riguardi un caso corrispondente a quello in discussione nel presente procedimento. Ciò discende anzitutto dalla collocazione sistematica dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 – figurante, più precisamente, dopo le disposizioni dedicate all'ampliamento dell'impegno agroambientale a motivo dell'aumento delle superfici aziendali –, collocazione la quale depone nel senso che la disciplina controversa riguarda una fattispecie nella quale un'azienda assuma dimensioni minori in conseguenza della nuova suddivisione parcellare di alcune sue singole parti tra il beneficiario ed altre persone (come nel presente caso). Oltre a ciò, nella disciplina in discussione non è stato indicato alcun motivo

per la nuova suddivisione parcellare, potendosi dunque da ciò inferire che il motivo è irrilevante e che si tratta soprattutto di un risultato oggettivo, indipendentemente dal fatto che in precedenza il beneficiario ritenesse tale risultato possibile.

- 19 La seconda e la terza fattispecie disciplinate dall'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 riguardano però situazioni nelle quali il beneficiario è sottoposto, indipendentemente dalla sua volontà, a provvedimenti amministrativi in conseguenza dei quali egli si trova impedito ad adempiere gli impegni in precedenza assunti.
- 20 Qualora si ritenesse che il presente caso può essere ricondotto sotto una delle fattispecie disciplinate all'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006, l'obbligo di restituzione parziale o integrale del contributo ricevuto non rientrerebbe tra le conseguenze giuridiche della cessazione dell'impegno agroambientale, qualora gli impegni non vengano adeguati alla nuova situazione dell'azienda, malgrado che lo Stato membro interessato abbia adottato i provvedimenti necessari a tal fine.
- 21 Da ciò consegue che la disciplina controversa conferisce dei diritti al singolo e che quest'ultimo può farli valere direttamente, al fine di fare accertare che nei suoi confronti non sussiste alcun credito che sia oggetto dell'AUPDV controverso. Qualora il presente caso dovesse essere ricondotto sotto una delle fattispecie di cui alla disciplina controversa, bisognerebbe dall'altro lato accertare se la circostanza che la Bulgaria non abbia adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi a non richiedere alcuna restituzione dei fondi per il periodo nel quale l'impegno è stato effettivamente adempiuto.
- 22 In caso di risposta negativa alla prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio sottopone poi il quesito circa il modo in cui deve essere interpretato l'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009 in riferimento al presente caso.
- 23 Il Varhoven administrativen sad afferma di aver bisogno di criteri interpretativi al fine di poter dare un'applicazione prioritaria ad una norma dell'Unione. Da un lato, il beneficiario – come constatato anche dal giudice di primo grado – sapeva che gli accordi sull'utilizzazione di beni immobili altrui ai sensi dell'articolo 37c dello ZSPZZ erano stati di volta in volta conclusi per la durata di un anno e che i proprietari e gli utilizzatori di una parte delle superfici per le quali egli aveva ricevuto il contributo avrebbero potuto rifiutare di stipulare un accordo per ciascuno degli esercizi annuali successivi. Dall'altro lato, il ricorrente per impugnazione fa valere che, mediante il regolamento recante modifica e integrazione del regolamento n. 11 del 6 aprile 2009 (in vigore dal 20 ottobre 2015), sarebbero stati stabiliti nuovi più severi presupposti nell'ambito della misura 214, i quali avrebbero costretto una parte dei beneficiari della misura medesima a rinunciare a prendere parte ad accordi volontari ai sensi dell'articolo

37c dello ZSPZZ. Il VAS conferma che la modifica dello ZSPZZ adottata non avrebbe potuto essere fatta valere dal beneficiario.

- 24 Il giudice del rinvio, che decide quale giudice di ultimo grado, considera che per la soluzione della controversia sia rilevante stabilire in che modo occorra interpretare l'articolo 31 del regolamento (CE) n. 73/2009, anche per quanto concerne la natura del termine per la comunicazione di cui all'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1122/2009.
- 25 I dubbi riguardo al significato delle norme dell'Unione nel contesto della loro applicazione diretta sono il motivo per cui si chiede la loro interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, giudice a tal fine competente.

DOCUMENTO DI LAVORO