

Causa C-708/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

16 novembre 2022

Giudice del rinvio:

Tribunal Supremo (Spagna)

Data della decisione di rinvio:

21 ottobre 2022

Ricorrente:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne
(Associazione spagnola dei produttori di carne bovina -
ASOPROVAC)

Resistente:

Administración General del Estado (Amministrazione Generale
dello Stato)

Oggetto del procedimento principale

Procedimento di annullamento — Regio decreto n. 41/2021 — Prima disposizione finale, paragrafo cinque — Regio decreto n. 1075/2014 — Articolo 11, paragrafi 2 e 3 — Attività agricola — Prato permanente — Produzione — Pascolo con animali della propria azienda — Mantenimento delle superfici agricole

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale di interpretazione — Articolo 267 TFUE — Politica agricola comune (PAC) — Aiuti — Compatibilità di una disposizione nazionale con il diritto dell'Unione — Regolamento (UE) n. 1307/2013 — Articoli 4 e 32, paragrafo 2 — Regolamento (UE) n. 1306/2013 — Articolo 60 — Creazione artificiale di condizioni per l'ottenimento di aiuti — Carta dei diritti

fondamentali — Articoli 20 e 21 — Violazione dei principi del primato del diritto dell'Unione, gerarchia delle norme, legittimo affidamento e certezza del diritto

Questioni pregiudiziali

1) Se gli articoli 4 e 32, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, e l'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale come il Real Decreto 41/2021 (regio decreto n. 41/2021) che, al fine di evitare la creazione di condizioni artificiali nella concessione di prati permanenti di uso comune di proprietà pubblica a beneficiari che non li utilizzano, prevede che l'attività di pascolo sia consentita solo se viene svolta con animali della propria azienda.

2) Se l'articolo 60 del succitato regolamento (UE) n. 1306/2013, relativo alla creazione di condizioni artificiali per l'ottenimento di aiuti, debba essere interpretato nel senso che osta a una norma nazionale come il regio decreto n. 41/2021 che stabilisce una presunzione di creazione artificiale di condizioni per l'accesso agli aiuti nei casi in cui l'attività agricola di pascolo su prati permanenti di proprietà pubblica e di uso comune sia svolta con animali che non appartengono all'azienda del richiedente l'aiuto.

3) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), del summenzionato regolamento (UE) n. 1307/2013 debba essere interpretato nel senso che osta a una norma nazionale come il Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre (regio decreto n. 1075/2014 del 19 dicembre 2014), secondo cui il pascolo di superfici agricole non può essere classificato come un'attività di mantenimento di dette superfici in uno stato che le rende idonee al pascolo.

4) Se l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), di detto regolamento (UE) n. 1307/2013 debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, quale il regio decreto n. 1075/2014, del 19 dicembre 2014, secondo cui le persone titolari unicamente di un diritto non esclusivo di pascolo su fondi che non sono di loro proprietà e trasferiscono tale diritto ad un terzo affinché quest'ultimo utilizzi i prati per l'alimentazione del proprio bestiame non esercitano un'attività agricola di cui al punto i) di detto articolo 4, paragrafo 1, lettera c).

5) Se i paragrafi 1, lettera b), e 1, lettera c), del citato articolo 4, del regolamento (UE) n. 1307/2013 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale come il regio decreto n. 1075/2014, del 19 dicembre 2014, secondo cui le persone titolari unicamente di un diritto non esclusivo di pascolo su fondi di uso comune che non sono di loro proprietà non possono essere considerate gestori dei prati sui quali insiste detto diritto di pascolo ai fini dello svolgimento delle attività di mantenimento di tali superfici agricole in uno stato che le rende idonee al pascolo.

Giurisprudenza e disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

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: articoli 4 e 32, paragrafo 2

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 delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento n. 1307/2013 e che modifica l'allegato X di tale regolamento: articolo 4

Regolamento (UE) 2020/127 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 gennaio 2020, che modifica il regolamento n. 1306/2013, per quanto riguarda la disciplina finanziaria a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, e il regolamento n. 1307/2013, per quanto riguarda la flessibilità tra i pilastri per l'anno civile 2020

Regolamento (UE) n. 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, n. 1306/2013 e n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): articoli 20 (uguaglianza davanti alla legge) e 21 (non discriminazione)

Sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos (C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273)

Sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos (C-176/20, ECLI:EU:C:2022:274)

Ordinanza del 26 novembre 2021, Agrárminiszter (C-273/21, non pubblicata, EU:C:2021:967)

Sentenza del 12 settembre 2013, Slancheva sila (C-4 34/12, EU:C:2013:546)

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos

1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (regio decreto n. 41/2021, del 26 gennaio 2021, che stabilisce le disposizioni specifiche per l'applicazione negli anni 2021 e 2022 dei regi decreti 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 e 1078/2014, tutti del 19 dicembre, per l'applicazione della politica agricola comune in Spagna; in prosieguo: il «RD 41/2021»): prima disposizione finale, paragrafo 5

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (regio decreto n. 1075/2014, del 19 dicembre 2014, sull'applicazione a partire dal 2015 dei pagamenti diretti all'agricoltura e all'allevamento e di altri regimi di aiuto, nonché sulla gestione e il controllo dei pagamenti diretti e dei pagamenti per lo sviluppo rurale, in prosieguo: il «RD 1075/2014»): articolo 11, paragrafi 2 e 3

Costituzione spagnola: articolo 14 (uguaglianza)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 1° marzo 2021, l'Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (Associazione spagnola dei produttori di carne bovina, ASOPROVAC) ha presentato un ricorso amministrativo contro il RD 41/2021, diretto all'annullamento della prima disposizione finale, paragrafo 5, di detto RD (in prosieguo: la «disposizione controversa»), che modifica l'articolo 11, paragrafi 2 e 3, del RD 1075/2014.
- 2 Secondo la prima versione di detto articolo, il richiedente l'aiuto doveva indicare per ogni parcella se questa fosse destinata alla coltivazione o al mantenimento. In caso di mantenimento, se si trattava di prato, occorreva indicare se il mantenimento doveva essere effettuato mediante pascolo o con altre tecniche. L'elenco delle attività di mantenimento figura nell'allegato IV del RD 1075/2014.
- 3 A seguito della modifica dell'articolo 11, paragrafi 2 e 3, del RD 1075/2014 da parte del RD 41/2021, detta disposizione prevede, tra l'altro, che occorre indicare se nei prati viene svolta un'attività di produzione mediante pascolo e che, nel caso dei prati permanenti di proprietà pubblica utilizzati in comune, è consentita solo la produzione mediante pascolo con animali che appartengono all'azienda del richiedente l'aiuto, mentre non sono consentite le attività di mantenimento di cui all'allegato IV del RD 1075/2014.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 4 La ricorrente sostiene che la disposizione controversa è nulla di pieno diritto per i seguenti motivi:

- Violazione degli articoli 4 e 32 del regolamento n. 1307/2013 e dell'articolo 4 del regolamento delegato n. 636/2014 e inosservanza della giurisprudenza della Corte di giustizia sull'ammissibilità dei prati permanenti per la riscossione degli aiuti diretti: lo Stato spagnolo non può stabilire condizioni per l'ammissibilità dei prati che non sono richieste dalla normativa dell'Unione e che sono contrarie a detta normativa, come il nuovo requisito secondo cui sui prati si deve effettivamente esercitare il pascolo e, per di più, con animali che appartengano all'azienda del richiedente l'aiuto (vale a dire, un'azienda dedicata all'allevamento del bestiame del richiedente) nel caso di prati di proprietà pubblica e di uso comune, come se si trattasse di sostegno accoppiato alla produzione.
- Violazione dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013 e inosservanza della giurisprudenza della Corte di giustizia sulla creazione artificiale di condizioni per l'accesso agli aiuti: con la disposizione controversa è stata introdotta una presunzione di frode iuris et de iure, diretta ad escludere gli allevamenti intensivi di carne bovina dal sistema di aiuti, con l'idea di fondo che essi non meritano di ricevere gli aiuti diretti per superficie, sebbene li stiano percependo sin dall'anno 2000 senza che sia stato loro mai richiesto di far pascolare i loro animali nelle superfici di prati permanenti che fanno parte della loro azienda.
- Violazione degli articoli 20 e 21 della Carta e dell'articolo 14 della Costituzione spagnola, che garantiscono l'uguaglianza davanti alla legge e il divieto di discriminazione in materie di competenza dell'Unione europea: è stato applicato un trattamento discriminatorio tra gli allevatori di bovini da ingrasso spagnoli ed europei, nonché tra gli stessi allevatori spagnoli, nell'imporre il pascolo con animali della propria azienda solo su prati di proprietà pubblica e di uso comune e non su prati privati.
- Inosservanza dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto: la disposizione controversa è stata emessa dopo sei anni di applicazione della normativa dell'Unione, quando la Commissione europea aveva ordinato agli Stati membri di garantire la continuità, negli anni 2021 e 2022, degli aiuti che gli allevatori stavano ricevendo senza modificare le condizioni di ammissibilità di tali aiuti per il periodo 2014-2020, dal momento che la riforma della PAC è in ritardo e a tale riguardo sono state adottate solo misure di adattamento di bilancio, ai sensi del regolamento 2020/127. Lo Stato spagnolo ha violato dette disposizioni senza fondamento giuridico e senza che sussistano motivi di urgenza o necessità.
- Inosservanza dei principi della riserva di legge, di attribuzione delle competenze, di gerarchia delle norme e del primato del diritto dell'Unione: lo Stato spagnolo — che ha solo il potere di attuare la normativa dell'Unione — ha violato questi principi limitando, con il RD 41/2021, la possibilità di dichiarare i prati in base alla loro proprietà (pubblica o privata) e al loro uso (privato o in comune).

- 5 L'amministrazione statale, resistente, sostiene, in sostanza, quanto segue:
- I regolamenti europei sono immediatamente applicabili, tuttavia possono richiedere agli Stati membri di introdurre norme per la loro attuazione [v. il regolamento n. 1307/2013 (articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punti ii), iii), e lettera h), e paragrafo 2) e il regolamento n. 1306/2013 (articolo 4, paragrafo 1, articolo 5, articolo 7, paragrafo 1, e articolo 58, paragrafi 1 e 2)]. In adempimento a detto obbligo, l'amministrazione spagnola ha pubblicato, tra l'altro, il RD 1075/2014 e vi ha inserito le modifiche necessarie per garantire la corretta applicazione della PAC. In tal senso, il RD 41/2021 è la conseguenza dell'approvazione del regolamento 2020/2022.
 - La proroga dell'applicazione dell'attuale PAC non limita il potere del governo di apportare le necessarie modifiche nel RD 1075/2014. Inoltre, il Regno di Spagna, in quanto Stato membro dell'Unione, è tenuto a introdurre tali modifiche ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013.
 - L'articolo 11, paragrafo 2, del RD 1075/2014, a seguito della modifica introdotta dal RD 41/2021, è conforme alla normativa europea quando afferma, tra l'altro, che l'attività di produzione agricola prevista dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto i), del regolamento n. 1307/2013 può essere svolta sulle parcelle di prati di proprietà pubblica e di uso comune solo mediante il pascolo di animali che appartengono all'azienda dell'agricoltore.
 - Per quanto riguarda la creazione artificiale di condizioni per l'accesso agli aiuti, conformemente al punto 29 della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-434/12, nella presente causa non esiste una presunzione iuris et de iure secondo cui gli allevatori di bovini da ingrasso creino artificialmente le condizioni per riscuotere gli aiuti della PAC, bensì una constatazione di detta circostanza secondo quanto asserito nella stessa domanda.
 - L'affermazione della ricorrente secondo cui la resistente avrebbe commesso un eccesso di potere adottando il RD 41/2021, con il quale, secondo quanto afferma la ricorrente, la resistente non mira a garantire la corretta applicazione della normativa dell'Unione, bensì ad attuare in anticipo il piano strategico che l'Amministrazione spagnola avrebbe preparato per il momento dell'approvazione della nuova PAC, al fine di escludere il settore degli allevatori di bovini da ingrasso dal regime di aiuti della PAC, è totalmente infondata.
 - Il RD 41/2021 non instaura un trattamento discriminatorio contrario a quanto stabilito agli articoli 20 e 21 della Carta e all'articolo 14 della Costituzione spagnola, poiché richiede il pascolo con animali della propria azienda solamente su prati di proprietà pubblica e di uso comune e non su prati privati. A tal riguardo, occorre ricordare che il pascolo non è ammesso in nessun caso come attività agricola di mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la renda idonea al pascolo, indipendentemente dal fatto che si tratti di prato

pubblico o privato, di proprietà del richiedente l'aiuto o di un terzo. Pertanto, non vi è alcuna discriminazione tra gli allevatori di bovini da ingrasso che sono titolari di diritti di pascolo su prati pubblici ad uso comune e quelli titolari di diritti di pascolo su prati privati: nessuno di loro potrà dichiarare di svolgere un'attività di mantenimento di detti prati che consiste nel pascolo su di essi. È vero che, nel caso di prati privati, la norma non richiede che l'attività agricola di produzione debba necessariamente essere svolta con animali della propria azienda, né esclude la possibilità che su tali prati possano essere eseguiti i lavori di mantenimento elencati nell'allegato IV del RD 1075/2014; tuttavia ciò è dovuto al diverso regime giuridico applicabile alle varie tipologie di prato. Non vi è alcuna discriminazione perché, in ogni caso, al richiedente l'aiuto si richiede di svolgere effettivamente e concretamente un'attività agricola sui prati utilizzati in comune.

- La deduzione, nella domanda, della violazione dei principi di gerarchia delle norme e del primato del diritto dell'Unione europea, si basa su una premessa erronea che consiste nel dare per accertato che la normativa spagnola sia contraria a quella europea. Poiché detta contraddizione non sussisterebbe, non vi è alcuna violazione del principio della gerarchia delle norme né del principio del primato del diritto dell'Unione.
- Sulla violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, l'argomento della ricorrente si basa, ancora una volta, su una premessa erronea, che consiste nel dare per accertato che il RD 41/2021 stabilisca i requisiti per ottenere gli aiuti della PAC differenti e ulteriori rispetto a quelli richiesti dalla normativa dell'Unione. Tuttavia, in realtà, le modifiche introdotte nel RD 1075/2014 dal RD 41/2021 hanno una finalità meramente interpretativa o esplicativa del regolamento n. 1307/2013; è stato espressamente sottolineato che una corretta interpretazione della norma europea non consente ai titolari di diritti di pascolo su prati di proprietà pubblica e di uso comune di dichiarare un'attività produttiva diversa da quella del pascolo con i propri animali né consente di poter dichiarare su dette superfici attività agricole di mantenimento.
- Non è ammissibile che un soggetto (a prescindere dal fatto che sia o meno un allevatore o un allevatore di bovini da ingrasso), aggiudicatario di diritti di pascolo su prati di proprietà pubblica e di uso comune e che si limita a trasferire i suddetti diritti di pascolo a un terzo affinché quest'ultimo possa utilizzare i prati per l'alimentazione del proprio bestiame, possa fare legittimamente affidamento sul fatto di svolgere, in tal modo, un'attività agricola che gli dà diritto a ricevere gli aiuti della PAC. In definitiva, la modalità secondo cui hanno operato gli allevatori di bovini da ingrasso descritto nella domanda è sempre stata contraria alla normativa dell'Unione. E se siffatta modalità è stata effettivamente messa in atto, ciò che occorre è che le amministrazioni pubbliche competenti avviino gli opportuni procedimenti di esame delle irregolarità commesse.

- La controversia di cui alla presente causa verte sulla questione se l'articolo 11, paragrafi 2 e 3, del RD 1075/2014, come modificato, sia conforme o meno alla normativa dell'Unione. A tale scopo, occorre interpretare le nozioni di ettaro ammissibile, superficie agricola, prati permanenti e attività agricola ai fini di ricevere gli aiuti diretti per superficie, di cui agli articoli 4 e 32 del regolamento n. 1307/2013, nonché il riferimento al divieto di creare condizioni artificiali di accesso agli aiuti di cui all'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013.

Breve esposizione dei motivi della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 6 Il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) ritiene che sia inevitabile sottoporre le questioni pregiudiziali poiché la giurisprudenza della Corte di giustizia di seguito esaminata non fornisce una risposta ai dubbi sorti per risolvere la controversia di cui al procedimento principale.
- 7 Sebbene l'ordinanza nella causa C-273/21 riguardasse l'interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 2, lettere a) e b), del regolamento (UE) n. 1307/2013, le questioni sollevate erano diverse da quelle del presente caso. In detta causa, si trattava di una superficie classificata dalla legge ungherese come aerodromo, ma sulla quale non si esercitava nessuna attività connessa a quest'ultimo. La Corte di giustizia ha concluso che doveva essere qualificata come superficie agricola utilizzata per attività agricole se era effettivamente utilizzata come pascolo permanente ai fini dell'allevamento di animali.
- 8 Nella sentenza emessa nella causa C-116/20, i fatti (v., in particolare i punti da 26 a 31 della sentenza) presentavano una certa somiglianza con quelli in esame. Tuttavia, suddetta controversia riguardava il caso particolare di un richiedente l'aiuto al quale tale aiuto era stato negato giacché egli non soddisfaceva determinate condizioni imposte dalla normativa nazionale rumena, mentre, nel caso in esame, viene contestata direttamente una specifica disposizione di una norma regolamentare e non un atto adottato in applicazione di una norma. Inoltre, le questioni decise dalla Corte di giustizia in quella causa riguardavano l'interpretazione del regolamento (UE) n. 73/2009, abrogato dal regolamento n. 1307/2013, che è applicabile alla presente causa. Pertanto, le argomentazioni contenute nella sentenza summenzionata (in particolare, nei punti 75, 76, 85, 86 e 87) non dissipano definitivamente i dubbi del Tribunal Supremo (Corte suprema) sulla corretta interpretazione degli articoli 4 e 32 del regolamento n. 1307/2013 e dell'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013.
- 9 Nel procedimento pregiudiziale C-176/20, sono oggetto di interpretazione, come nel caso di specie, gli articoli 4 e 32 del regolamento n. 1307/2013 e l'articolo 60 del regolamento n. 1306/2013 (in combinato disposto con i considerando 4 e 16 del regolamento delegato n. 639/2014). Tuttavia, l'interpretazione delle citate disposizioni nella causa C-176/20 si basa su fatti che non coincidono esattamente con quelli della presente causa. In detta causa (v. il punto 49 della sentenza richiamata), si trattava di stabilire se rientrasse nella nozione di «agricoltore in

attività», una persona giuridica che ha stipulato un contratto di concessione avente ad oggetto una superficie da pascolo appartenente a un comune e che vi fa pascolare bestiame che gli è stato prestato, a titolo gratuito, da persone fisiche che ne sono proprietarie. Nel caso di specie, invece, si tratta di stabilire se le persone titolari solo di un diritto non esclusivo di pascolo su fondi ad uso comune che non sono di loro proprietà, possano o meno essere considerati «gestori» dei prati su cui insiste detto diritto di pascolo ai fini dello svolgimento delle attività di mantenimento di dette superfici agricole in uno stato che le renda idonee al pascolo e, inoltre, se, in tal caso, se si possa ritenere che dette persone, quando trasferiscono il diritto in parola ad un terzo affinché quest'ultimo utilizzi i prati per l'alimentazione del proprio bestiame, stiano o meno svolgendo un'attività agricola ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), punto i), del regolamento n. 1307/2013. Del resto, per quanto riguarda l'interpretazione dell'articolo 60 del regolamento (UE) n. 1306/2013, sussistono altresì differenze significative tra il caso qui in esame e quello ivi esaminato, poiché in quest'ultimo — a differenza del caso qui in esame — si faceva riferimento, quale elemento da prendere in considerazione, alla stipula, in violazione del diritto nazionale, del contratto di concessione applicabile e al contenuto dei contratti di comodato d'uso di cui trattavasi nel procedimento principale, in particolare se emergesse da essi che la messa al pascolo degli animali prestati fosse realizzata non già dall'Avio Lucos, ma dai proprietari di tali animali.

DOCUMENTO DIVERGENTE