

Causa C-217/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

6 aprile 2021

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Tribunale amministrativo di Veliko Tarnovo, Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

19 febbraio 2021

Ricorrente:

«AGRO – EKO 2013» EOOD

Resistente:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie»

Oggetto del procedimento principale

Ricorso contro il rigetto per silenzio rifiuto, da parte dell'Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (direttore esecutivo del Fondo statale agricolo; quest'ultimo in prosieguo: il «DFZ»), della domanda di aiuto presentata dal titolare di un'impresa agricola per la campagna 2018 nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 – Controversia inter partes in merito alla sussistenza del silenzio rifiuto

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione dell'articolo 75 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

Articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se il termine «pagamento» di cui all'articolo 75, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, designi la conclusione del procedimento avviato a seguito di una domanda di pagamento.
- 2) Se l'effettiva ricezione della somma richiesta dal titolare di un'impresa agricola equivalga alla decisione positiva dell'organismo pagatore in merito alla richiesta di attivazione dei diritti all'aiuto o se la mancata ricezione di somme di denaro a fronte di comunicazione pubblica dei pagamenti per il relativo provvedimento costituisca rigetto dell'aiuto richiesto, qualora la persona non sia stata informata della prosecuzione del procedimento con nuovi controlli.
- 3) Se il termine di cui all'articolo 75, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, imponga agli Stati membri di effettuare la verifica dei requisiti di ammissibilità anteriormente alla sua scadenza e se tale verifica possa essere prolungata solo in via eccezionale.
- 4) Se il mancato rispetto del termine di cui all'articolo 75, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, costituisca rigetto per silenzio rifiuto del pagamento dell'aiuto qualora il titolare di un'impresa agricola non sia stato informato dell'esecuzione di controlli supplementari e non esista un atto scritto in tal senso.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

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 (GU 2013 L 347, pag. 549), in particolare il considerando 27, e gli articoli 40, 63, 72 e 75

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 41

Disposizioni e giurisprudenza nazionali fatte valere

1. Disposizioni nazionali

Administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa), articoli 21, 54, 57, paragrafo 1, e 58

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvoditeli (legge relativa al sostegno dei titolari di aziende agricole), articoli 41 e 43

Naredba n. 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 «Agroekologia i klimat» ot Programata za razvitie na selskite raggi za perioda 2014 – 2020 (decreto n. 7, del 24 febbraio 2015, relativo all'applicazione della misura 10 «Pagamenti agro-climatico-ambientali» del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020), articoli 50 e 52

2. Giurisprudenza nazionale

Secondo il giudice del rinvio, non vi è univocità nella giurisprudenza del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) della Repubblica di Bulgaria relativa alla questione se l'assenza di una decisione dell'autorità competente sulla domanda di aiuto di un titolare di un'impresa agricola costituisca silenzio rifiuto. L'orientamento prevalente nella giurisprudenza di detto giudice esclude l'esistenza del silenzio rifiuto, atteso che il diritto nazionale non prevede alcun termine per l'adozione di una decisione. L'articolo 75 del regolamento n. 1306/2013 prevede un termine per il pagamento, ma non per autorizzare o rifiutare il pagamento dell'aiuto richiesto mediante atto amministrativo; il paragrafo 2 di tale disposizione non prevede alcun termine per l'esecuzione dei controlli. Allo stesso tempo, alcune pronunce del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) rilevano che, escludendo la sussistenza del silenzio rifiuto, i titolari di aziende agricole che richiedano aiuti risulterebbero privati di ogni tutela contro l'inerzia dell'autorità competente.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 La «AGRO – EKO 2013» EOOD è una società commerciale che produce prodotti agricoli ed è registrata come impresa agricola.
- 2 Essa presentava una domanda di aiuto recante UIN (codice unico) 04/210518/78639 per la campagna 2018 del programma di sviluppo rurale 2014-2020, con cui chiedeva aiuti nell'ambito dei seguenti regimi: «Regime di pagamento unico per superficie», «Regime dei pagamenti redistributivi», «Regime di pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente — Pagamenti diretti verdi», «Regime di sostegno accoppiato per pecore e/o capre che hanno figliato sotto controllo selettivo», «Regime di sostegno accoppiato per la frutta», «Regime di sostegno accoppiato per gli ortaggi», «Regime di sostegno accoppiato per le colture proteiche», «Regime di aiuto nazionale transitorio per i terreni agricoli per ettaro», «Regime di aiuto nazionale transitorio per pecore e/o capre che hanno figliato, accoppiato alla produzione», Misura 10 «Misure agro-climatiche-ambientali», «Pagamento compensativo per le zone montane» e «Pagamento compensativo per altre zone soggette a vincoli naturali significativi».

La domanda di aiuto era corredata dei documenti richiesti e i dati ivi indicati sono stati oggetto di una verifica automatica.

- 3 Parte delle parcelle rurali gestite dalla «AGRO – EKO 2013» EOOD veniva sottoposta a controlli in loco, a seguito dei quali veniva accertato che i requisiti per ottenere l'aiuto erano soddisfatti.
- 4 La «AGRO – EKO 2013» EOOD riceveva i pagamenti a titolo del sostegno richiesto ai sensi dei regolamenti e dei relativi provvedimenti, ad eccezione della misura 10 «Misure agro-climatiche-ambientali», senza che le venisse notificata alcuna comunicazione.
- 5 Con domanda del 21 febbraio 2020, numero di protocollo 02-040-2600/3712#4, indirizzata al direttore esecutivo del DFZ, la società medesima faceva richiesta del pagamento sulla base della domanda di aiuto recante UIN 04/210518/78639 per la campagna 2018 del programma di sviluppo rurale 2014-2020 relativa alla misura 10 «Misure agro-climatiche-ambientali». In merito a tale domanda non risulta essere stata adottata alcuna decisione.
- 6 Nel corso del procedimento giurisdizionale, all'udienza del 24 giugno 2020 veniva prodotta una lettera recante numero di protocollo 02-040-2600/37121/5/09.03.2020, in cui si chiedevano il ricalcolo della domanda di aiuto recante UIN 04/210518/78639 per la campagna 2018 del programma di sviluppo rurale 2014-2020 in relazione alla misura 10 «Misure agro-climatiche-ambientali», nonché la notificazione di comunicazione relativa all'approvazione e al versamento del relativo aiuto. I motivi alla base della richiesta di ricalcolo sono contenuti in un'altra lettera della Direksia «Tehnicheski Inspektorat» (Direzione «Ispettorato tecnico») dell'8 novembre 2019, relativa al controllo di una parcella. Non è stata fornita alcuna informazione in merito alla ricezione di una risposta a tale lettera, all'avvio di un procedimento amministrativo, alla rettifica e all'adozione di una decisione di concessione per iscritto fino alla conclusione dell'istruttoria. Dall'esame dell'estratto stampato della banca dati prodotto dall'ufficio resistente risulta che, fino alla conclusione dell'istruttoria, il 20 gennaio 2021, non era stato effettuato alcun pagamento dell'aiuto richiesto relativo alla misura 10 per la campagna 2018. Ne consegue, quindi, che le somme richieste in base alla misura medesima non sono state concesse.

Principali argomenti delle parti nel procedimento principale

- 7 La ricorrente ritiene che sussista un rigetto implicito da parte del direttore esecutivo del DFZ della domanda di aiuto recante UIN 04/210518/78639 per la campagna 2018 del programma di sviluppo rurale 2014-2020 per quanto riguarda la misura 10 «Misure agro-climatiche-ambientali». A suo parere, non essendo essa stata informata della necessità di effettuare ulteriori controlli complementari, oltre a quelli effettuati in loco presso la sua sede, la decisione avrebbe dovuto essere adottata entro il termine previsto dall'articolo 75, paragrafo 1, 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.

- 8 L'ufficio resistente ritiene che non sussista un rigetto implicito del direttore esecutivo del DFZ, qualora vi sia l'obbligo di adottare un atto amministrativo distinto. Il silenzio rifiuto non sarebbe ammissibile, non essendo previsto alcun termine per la decisione dell'autorità amministrativa.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 9 I fatti sono pacifici fra le parti. La ricorrente ha presentato una domanda di aiuto per la campagna 2018, in merito alla quale l'amministrazione non si è pronunciata per iscritto, né è stato effettuato alcun pagamento relativamente alla misura 10. Non esiste un atto amministrativo del resistente che disponga la sospensione del procedimento amministrativo avviato a seguito della domanda o la necessità di eseguire controlli supplementari.
- 10 La controversia inter partes verte, in sostanza, sulla sussistenza o meno di un rigetto per silenzio rifiuto dell'aiuto per la campagna del 2018 da parte del resistente.
- 11 Applicando rigorosamente le norme stabilite dall'Administrativnoprotsesualen kodeks (codice di procedura amministrativa; in prosieguo: l'«APK») per l'adozione di atti amministrativi individuali (di cui senza dubbio trattasi nel caso in cui l'autorità amministrativa adotti una decisione in merito alla sussistenza o meno dei requisiti ai fini della concessione dell'aiuto richiesto nell'ambito dei regimi e delle misure di sostegno), il termine massimo per notificare una comunicazione in merito è di 14 giorni dalla data di presentazione della domanda di aiuto. È evidente che il termine di 14 giorni previsto dall'APK non è sufficiente per effettuare l'esame dei requisiti di ammissibilità. Per ogni domanda dovrebbe essere quindi disposto un provvedimento di sospensione del procedimento. In considerazione del flusso di documenti che complica le procedure di esame delle domande di aiuto per i pagamenti diretti, la giurisprudenza ha escluso l'applicabilità dei termini previsti dall'APK nei procedimenti di adozione di atti amministrativi individuali relativi alle domande di aiuto per pagamenti diretti.
- 12 Allo stesso tempo, le norme sostanziali non fissano termini specifici per la notificazione di comunicazioni relative all'autorizzazione ed al pagamento di aiuti richiesti nell'ambito dei regimi e delle misure di sostegno. Inoltre, lo Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (legge relativa al sostegno dei titolari di aziende agricole) non prevede neppure l'adozione di un atto amministrativo distinto sulla domanda di aiuto presentata. L'articolo 43 di detta legge fa riferimento ai «pagamenti diretti», e stabilisce le condizioni per effettuare, negare o ridurre i pagamenti. La ratio di tale disciplina legislativa è in linea con i regolamenti nn. 1306/2013 e 1307/2016, in cui le domande di aiuto sono denominate «domande di diritti all'aiuto» e sono fissati i termini di pagamento.

- 13 Nelle norme di rango inferiore relative ai requisiti della misura 10 «Misure agro-climatico-ambientali» è stabilito l'obbligo per l'organismo pagatore (DFZ) di inviare comunicazione scritta ai titolari delle imprese agricole, per quanto detto obbligo non sia soggetto a un termine e fra le informazioni fornite ai titolari di imprese agricole vi sia la notifica scritta relativa all'aiuto concesso.
- 14 Allo stesso tempo, ogni pagamento effettuato nell'ambito di ciascuna misura è pubblicato sul sito web dell'organismo pagatore (DFZ), in modo che i titolari delle imprese agricole siano informati dei pagamenti effettuati anche attraverso i media.
- 15 Poiché l'amministrazione utilizza i termini «autorizzazione», «approvazione» e «pagamento» come singoli elementi della procedura di finalizzazione delle domande di aiuto, mentre il regolamento n. 1306/2013 non prevede l'obbligo che la procedura di esame delle domande di aiuto si concluda con l'adozione di un atto amministrativo distinto, il Collegio remittente ritiene che sia necessario chiarire la natura del termine di cui all'articolo 75, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 e la nozione di «pagamento» ivi utilizzata.
- 16 Secondo il giudice del rinvio, l'assenza di un termine per l'esame delle domande di pagamenti diretti non è compatibile con il principio di buona amministrazione sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, applicabile nel caso di specie, poiché sia l'amministrazione sia l'autorità giurisdizionale applicano norme dell'Unione. Per quanto riguarda la tutela giuridica e la possibilità di pagamento di un sostegno riconosciuto giudizialmente, è preoccupante che, a partire dalla campagna 2016 sino ad oggi, non sia stata notificata alcuna comunicazione relativa ai pagamenti diretti, come risulta dai dati pubblicati sul sito Internet del resistente riguardo alle lettere di notifica non trasmesse.
- 17 Il giudice del rinvio non è a conoscenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione dell'articolo 75 del regolamento n. 1306/2013 alla luce del diritto ad una buona amministrazione nell'attuazione da parte di uno Stato membro di norme di diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.