

Causa C-267/24**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 aprile 2024

Giudice del rinvio:

Administrativen sad Varna (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

4 aprile 2024

Ricorrente:

«Kanevi Komers DS» EOOD

Resistente:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (vicedirettore esecutivo del Fondo nazionale per l'agricoltura, Bulgaria)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso avverso una decisione con cui l'importo dell'aiuto agli agricoltori richiesto dalla ricorrente nell'ambito dei regimi di pagamento diretto per superficie è stato concesso in un importo ridotto, e che infligge sanzioni alla ricorrente in ragione della constatazione, a seguito di un controllo, che le superfici dichiarate non corrispondevano alle superfici determinate.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

1. Se la disposizione dell'articolo 15 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, sia direttamente applicabile

dagli Stati membri o se, ai fini della sua applicazione, sia necessaria una normativa nazionale.

2. Se debba ritenersi che l'articolo 15 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, disponga che, affinché il beneficiario informi debitamente l'autorità competente che la domanda di aiuto o di pagamento è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione, è sufficiente una comunicazione scritta pervenuta a detta autorità, senza che sia prescritta una trasmissione tramite una specifica piattaforma.

3. Se le limitazioni al diritto del beneficiario previste all'articolo 15 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, in base alle quali il beneficiario può comunicare all'autorità competente che la domanda di aiuto o di pagamento è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione senza incorrere in sanzioni solo a condizione che «il beneficiario non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco» e che «l'autorità competente non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda» debbano essere interpretate nel senso che richiedono la prova della comunicazione al beneficiario da parte dell'autorità amministrativa dell'intenzione di effettuare un controllo o di un'inadempienza riscontrata nella domanda di aiuto o di pagamento. Se, a tal riguardo, sia consentito al beneficiario, in forza della suddetta disposizione, a condizione che egli non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco o che detta autorità non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda di aiuto o di pagamento, di ritirare la domanda prima di essere informato dall'autorità amministrativa, nel caso di un controllo già effettuato e di un'inadempienza accertata.

[4]. Se il considerando 17 e l'articolo 15 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, ostino a una normativa nazionale secondo la quale «il richiedente l'aiuto non può ritirare la domanda presentata o uno o più dei suoi regimi qualora: 1. sia stato informato delle sovrapposizioni ivi riscontrate con riguardo alle parcelle con sovrapposizioni accertate; 2. sia stato informato di essere stato selezionato per un controllo in loco; 3. sia stato sottoposto a un controllo in loco e informato di inadempienze riscontrate in relazione alle superfici e/o agli animali con riguardo ai quali è stata accertata l'inadempienza», nonché a una prassi amministrativa dell'autorità nazionale in occasione di un controllo in loco (in cui il beneficiario non viene informato del controllo o del suo esito) e ad altra prassi della medesima autorità che richiede la presentazione di una comunicazione scritta di ritiro da parte del beneficiario mediante un determinato sistema ai soli fini di semplificazione del trattamento delle domande.

[5]. Se l'articolo 49, paragrafo 1, terza frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 202 del 7 giugno 2016, pag. 389) sia applicabile nel procedimento principale alla sanzione inflitta all'agricoltore in forza dell'articolo 19 bis del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11

marzo 2014 (abrogato dal regolamento delegato [UE] 2022/1172 della Commissione, del 4 maggio 2022, che integra il regolamento [UE] 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo della politica agricola comune e l'applicazione e il calcolo delle sanzioni amministrative per la condizionalità [GUL 183/12 dell'8 luglio 2022], ai sensi del suo considerando 16, che recita come segue: «Per motivi di chiarezza e di certezza del diritto è opportuno abrogare il regolamento delegato [UE] n. 640/2014. Detto regolamento dovrebbe tuttavia continuare ad applicarsi alle domande di aiuto concernenti i pagamenti diretti presentate prima del 1° gennaio 2023, alle domande di pagamento presentate in relazione alle misure di sostegno attuate a norma del regolamento [UE] n. 1305/2013 e al sistema di controllo e alle sanzioni amministrative per quanto riguarda le regole di condizionalità»), vigente nella campagna di commercializzazione del 2019 e, dunque, al momento dell'applicazione della sanzione mediante lettera del 5 dicembre 2022, numero di riferimento (...), con la quale si notificava l'avvenuta approvazione e il sostegno finanziario erogato nell'ambito dei regimi e delle misure concernenti i pagamenti diretti per superficie in detta campagna, laddove, al momento in cui il giudice è investito della causa, il regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, nella versione applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2023 (consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>), non contiene più l'articolo 19 bis.

Legislazione e giurisprudenza dell'Unione

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 e le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (in prosieguo: il «regolamento delegato n. 640/2014»), considerando 17, articoli 15, 18, 19 e 19 bis

Regolamento delegato (UE) 2022/1172 della Commissione, del 4 maggio 2022, che integra il regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo della politica agricola comune e l'applicazione e il calcolo delle sanzioni amministrative per la condizionalità (in prosieguo: il «regolamento delegato 2022/1172»), considerando 16 e articolo 13

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 49, paragrafo 1

Sentenza del 2 ottobre 2014, Vlaams Gewest, C-525/13, ECLI:EU:C:2014:2254.

Sentenza del 29 aprile 2021, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea, C-294/19 e C-304/19, ECLI:EU:C:2021:340.

Sentenza del 7 aprile 2022, SC Avio Lucos SRL, C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273.

Disposizioni del diritto nazionale

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (legge sul sostegno a favore degli agricoltori; in prosieguo: lo «ZPZP»), articoli 41 e 43

Naredba Nr. 5 ot 27.02.2009 za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (regolamento n. 5 relativo alle condizioni e al procedimento di presentazione delle domande inerenti ai regimi e alle misure di pagamento diretto), articoli 1, 2, 4, 11, 12 e 14

In forza dell'articolo 14, paragrafo 1, di detto regolamento, il richiedente il sostegno può ritirare la domanda o uno o più dei regimi o misure in essa contemplati fino al momento del pagamento del rispettivo regime o misura. Il ritiro ha luogo mediante richiesta scritta indirizzata alla Oblastna direktsia na Darzhaven fond «Zemedelie» (direzione regionale del Fondo nazionale per l'agricoltura, Bulgaria).

Il successivo paragrafo 6 così dispone: «Il richiedente il sostegno non può ritirare la domanda presentata o uno/una o più dei suoi regimi o misure qualora: 1. sia stato informato delle sovrapposizioni ivi riscontrate con riguardo alle parcelle con sovrapposizioni accertate;

2. sia stato informato di essere stato selezionato per un controllo in loco;
3. sia stato sottoposto a un controllo in loco e informato di inadempienze riscontrate in relazione alle superfici e/o agli animali con riguardo ai quali è stata accertata l'inadempienza».

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il richiedente presentava una domanda di sostegno nell'ambito di più regimi e misure concernenti i pagamenti diretti per superficie nella campagna di commercializzazione del 2019. Le risorse per il sostegno sono rese disponibili dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal bilancio statale della Repubblica di Bulgaria.
- 2 Sulla base della domanda venivano effettuati controlli amministrativi e un controllo in loco. Secondo le informazioni fornite dalla ricorrente nel ricorso proposto dinanzi al giudice remittente, il Fondo nazionale per l'agricoltura effettuava un controllo delle superfici dichiarate nella domanda nel periodo compreso tra l'8 e il 28 agosto 2019. Nel corso del controllo, le superfici dichiarate dalla società sarebbero state considerate interamente ammissibili a più regimi. Su richiesta, il giudice nazionale veniva a conoscenza del fatto che nel

periodo tra il 22 e il 25 ottobre 2019 avrebbe avuto luogo un controllo, sebbene non consti che al beneficiario siano stati comunicati i risultati di detto controllo, né che egli sia stato informato della sua effettuazione. Non venivano notificati né il numero né la data dell'ordine di disporre il controllo.

- 3 Con comunicazione del 4 novembre 2019, registrata presso la Cancelleria della Direzione regionale del Fondo nazionale per l'agricoltura – Targovishte con il numero 02-250-2600/3865, la società ricorrente ritirava la domanda di sostegno con riguardo a superfici specificamente indicate.
- 4 A tal proposito, in data 5 dicembre 2022, il Zamestnik izpalnitelen direktor (vicedirettore esecutivo) del Fondo nazionale per l'agricoltura, in risposta alla domanda di sostegno del richiedente con numero di identificazione individuale 25/240419/09561 per la campagna di commercializzazione del 2019, emetteva una lettera di notifica recante numero di registrazione individuale 662032, numero di fascicolo 01-2600/6992, e concernente l'avvenuta approvazione e il pagamento del sostegno finanziario nell'ambito dei regimi e delle misure concernenti i pagamenti diretti per superficie.
- 5 In virtù di tale lettera veniva concesso un sostegno finanziario alla società ricorrente, ma gli importi richiesti erano stati ridotti come segue (in sostanza, a seguito dell'accertamento di una sovradichiarazione di superfici):

di 13 631,34 leva bulgari (BGN) per la sottomisura 13.1. Pagamenti compensativi per le zone di montagna; di BGN 2 275,96 per la sottomisura 13.2. Pagamenti compensativi per altre zone soggette a vincoli naturali significativi; di BGN 46 475,43 con riferimento al regime di pagamento unico per superficie; di BGN 58,98 nell'ambito del pagamento redistributivo; di BGN 22 779,74 in riferimento al regime di sostegno accoppiato per la frutta (gruppo principale); di BGN 20 082,53 nell'ambito del regime di sostegno accoppiato per la frutta (prugne e uva da tavola); di BGN 17.632,87 con riguardo al regime di pagamento per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente - pagamenti diretti verdi; di BGN 1 436,87 nell'ambito del regime di sostegno accoppiato per gli ortaggi (pomodori, cetrioli, cetriolini e melanzane); di BGN 12 801,05 nell'ambito del regime di sostegno accoppiato per gli ortaggi (peperoni) e di BGN 1 556,39 nell'ambito del regime di sostegno accoppiato per gli ortaggi (patate, cipolle e aglio).

In forza degli articoli 19 e 19 bis del regolamento n. 640/2014 venivano fissate le seguenti sanzioni i cui importi dovranno essere trattenuti dai pagamenti futuri:

Nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie: BGN 22 712,35; per la sottomisura 13.1. (Pagamenti compensativi per le zone di montagna): BGN 6 920,23; per la sottomisura 13.2. (Pagamenti compensativi per altre zone soggette a vincoli naturali significativi): BGN 1 533,15; nell'ambito del regime di sostegno accoppiato per la frutta (gruppo principale): BGN 22 779,74.

- 6 Per quanto riguarda il ritiro di parcelle, la resistente dichiarava dinanzi al giudice remittente l'erroneità dell'argomentazione della ricorrente, secondo cui la lettera di notifica del 4 novembre 2019, numero di fascicolo 02-250-2600/3865, avrebbe comportato il ritiro delle superfici interessate. Un ritiro sarebbe valido nel solo caso in cui abbia luogo tramite il sistema integrato di gestione e di controllo (in prosieguo: il «SIGC») in base a modalità e procedure che consentano il monitoraggio del trattamento della domanda. Nel SIGC sarebbe integrata una funzione che, al momento della presentazione della domanda di ritiro totale o parziale di superfici, effettua un controllo di ammissibilità finalizzato all'approvazione o al rigetto del ritiro. Qualsiasi altro tipo di ritiro che si sottragga ad un controllo obiettivo della sua ammissibilità non verrebbe incluso nel fascicolo della procedura di domanda né tantomeno considerato come una richiesta di ritiro. A tal riguardo, l'amministratore della società richiedente veniva informato con lettera del 18 dicembre 2019, riferimento 02-2600/6724#1, che non avrebbe potuto effettuare il ritiro delle parcelle secondo una modalità non conforme ai requisiti dell'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento n. 5 del 27 febbraio 2009.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 La «Kanevi Komers DS» EOOD ritiene che il regolamento n. 2021/2115 non trovi applicazione in quanto farebbe riferimento al periodo dal 2023 al 2027. Le disposizioni del regolamento n. 1306/2013 e del regolamento n. 640/2014 sarebbero applicabili alla controversia di cui al procedimento principale. La ricorrente sostiene di aver informato tempestivamente l'autorità amministrativa del ritiro delle superfici dichiarate e di aver rispettato la forma scritta prevista dall'articolo 15 del regolamento n. 640/2014. Nell'ordine che dispone il controllo in loco non sarebbero state indicate le parcelle, cosicché l'autorità amministrativa non potrebbe dimostrare che detto controllo fosse stato disposto proprio per le superfici oggetto di ritiro. Ai sensi dell'articolo 15 del regolamento n. 640/2014, le sanzioni amministrative di cui al capo [IV] non si applicherebbero alla parte della domanda di aiuto o di pagamento in ordine alla quale il beneficiario comunica per iscritto all'autorità competente che la domanda stessa è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione, a condizione che il beneficiario non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco e che l'autorità competente non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda. Le informazioni di cui al paragrafo 1, una volta fornite dal beneficiario, avrebbero per effetto l'adeguamento della domanda di aiuto o pagamento alla situazione reale. L'applicazione diretta della disposizione di diritto dell'Unione implicherebbe che i casi menzionati all'articolo 14, paragrafo 6, del regolamento n. 5, nei quali il ritiro non sarebbe ammesso, sarebbero due: il primo, descritto al punto 1, nel quale il richiedente sarebbe stato informato, prima della presentazione della domanda di ritiro, delle inadempienze riscontrate nella sua domanda, e il secondo – una combinazione dei punti 2 e 3 – nel quale il richiedente sarebbe stato informato, prima della presentazione della domanda di ritiro, di essere stato

selezionato per un controllo in loco, che sarebbe stato quindi effettuato e durante il quale sarebbero state riscontrate delle inadempienze. Nella fattispecie in esame, invece, non si configurerebbe alcuna delle due cause ostative del ritiro.

- 8 Il vice direttore esecutivo del Fondo nazionale per l'agricoltura ritiene che non sia necessaria una domanda di pronuncia pregiudiziale. Non vi sarebbe contrasto tra il diritto nazionale e il diritto dell'Unione. La disposizione sanzionatoria di cui all'articolo 19 bis del regolamento n. 640/2014 avrebbe avuto una corretta applicazione, in quanto l'atto [amministrativo] sarebbe stato adottato prima del 1° gennaio 2023.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

La controversia verte sulla validità della procedura di ritiro delle parcelle da parte della società ricorrente e, in particolare, sulla questione se la società potesse ritirare le parcelle per le quali aveva presentato domanda di sostegno non tramite il SIGC, bensì secondo le modalità indicate dall'articolo 15 del regolamento delegato n. 640/2014 e dall'articolo 14 del regolamento n. 5 del 27 febbraio 2009, segnatamente mediante la presentazione di una richiesta scritta alla direzione regionale del Fondo nazionale per l'agricoltura e a condizione che non fosse già stata informata dell'intenzione di effettuare un controllo in loco, oppure di inadempienze riguardanti la domanda di aiuto o di pagamento.

La controversia concernente l'applicabilità della normativa nazionale deve essere esaminata alla luce del considerando 17 e degli articoli 15 e 19 bis del regolamento delegato n. 640/2014, tenendo conto del fatto che quest'ultimo è stato abrogato dal regolamento delegato 2022/1172, nonché dell'articolo 49, paragrafo 1, terza frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Di tali questioni controverse la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha ancora fornito un'interpretazione che il giudice nazionale sia in grado di applicare.

Nel formulare le questioni pregiudiziali, il giudice remittente rammenta che l'articolo 15 del regolamento delegato n. 640/2014 è così formulato: «Le sanzioni amministrative di cui al presente capo non si applicano alla parte della domanda di aiuto o di pagamento in ordine alla quale il beneficiario comunica per iscritto all'autorità competente che la domanda stessa è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione, a condizione che il beneficiario non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco e che l'autorità competente non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda».

Quanto alla controversia principale, si pongono le seguenti questioni concernenti l'applicazione della disposizione summenzionata:

In primo luogo, come debba interpretarsi la disposizione nella parte «il beneficiario comunica per iscritto all'autorità competente che la domanda [di aiuto

o di pagamento] è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione», e se dalla sua interpretazione discenda che, ai fini dell'osservanza di detta disposizione, sia sufficiente che la comunicazione abbia avuto luogo per iscritto e sia stata ricevuta dall'autorità competente oppure se la comunicazione debba essere effettuata in una forma concreta e tramite una piattaforma specifica (come previsto dalla prassi nazionale), sebbene tali prescrizioni non figurino nel regolamento né sia espressamente prevista la competenza degli Stati membri a stabilire disposizioni supplementari per l'applicazione del regolamento.

In secondo luogo, come debba essere interpretata la parte «a condizione che il beneficiario non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco e che l'autorità competente non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda», poiché, nel caso in esame, è necessaria un'interpretazione [della questione] volta a stabilire fino a quale momento, con riguardo alla presentazione della domanda di ritiro delle superfici da parte del beneficiario, non debbano sussistere le condizioni negative «a condizione che il beneficiario non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco» e «[a condizione che] l'autorità competente non lo abbia già informato di inadempienze riscontrate nella domanda» e [si pone la questione] se, alla luce del testo della disposizione menzionata, debba essere fornita un'interpretazione nel senso che il beneficiario, qualora non sia stato informato dell'intenzione dell'autorità competente di effettuare un controllo in loco e/o di inadempienze riscontrate nella sua domanda, fino al momento della informazione inerente alla sussistenza delle condizioni negative per la presentazione della richiesta, può comunicare per iscritto all'autorità competente che la domanda stessa è inesatta o lo è divenuta successivamente alla sua presentazione.

L'articolo 19 bis del regolamento delegato n. 640/2014 prevede le sanzioni applicate alla società, ricorrente nel procedimento principale.

Il giudice remittente constata che l'articolo 19 bis, nel testo riportato *supra*, è contemplato nella versione del regolamento delegato n. 640/2014 (consultata il 3 aprile 2024 all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0640-20210903>).

Nella successiva versione del regolamento delegato n. 640/2014 (consultata il 3 aprile 2024 all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>), l'articolo 19 bis non figura.

Il giudice remittente rammenta che il considerando 16 del regolamento delegato 2022/1172 così recita: «Per motivi di chiarezza e di certezza del diritto è opportuno abrogare il regolamento delegato (UE) n. 640/2014. Detto regolamento dovrebbe tuttavia continuare ad applicarsi alle domande di aiuto concernenti i pagamenti diretti presentate prima del 1o gennaio 2023, alle domande di pagamento presentate in relazione alle misure di sostegno attuate a norma del regolamento (UE) n. 1305/2013 e al sistema di controllo e alle sanzioni

amministrative per quanto riguarda le regole di condizionalità». In base all'articolo 13 («Abrogazione»), «[i]l regolamento delegato (UE) n. 640/2014 è abrogato con effetto dal 1° gennaio 2023. Tuttavia esso continua ad applicarsi: a) alle domande di aiuto concernenti i pagamenti diretti presentate prima del 1° gennaio 2023; b) alle domande di pagamento presentate in relazione a misure di sostegno attuate a norma del regolamento (UE) n. 1305/2013; [c)] al sistema di controllo e alle sanzioni amministrative per quanto riguarda le regole di condizionalità».

Si pone la questione della validità della cessazione degli effetti dell'articolo 19 bis del regolamento delegato n. 640/2014 nella sua ultima versione (quella in vigore dal 1° gennaio 2023 e al momento dell'esame della presente causa).

In caso di risposta affermativa alla questione vertente sulla cessazione degli effetti della disposizione sanzionatoria di cui all'articolo 19 bis nell'ultima versione del regolamento delegato n. 640/2014 e in considerazione del fatto che l'atto amministrativo di applicazione della sanzione in conformità a tale base giuridica (ora venuta meno) è stato adottato il 5 dicembre 2022, ossia prima dell'entrata in vigore dell'ultima versione del regolamento delegato n. 640/2014, ma veniva successivamente impugnato e il giudice remittente è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'atto amministrativo dopo la cessazione degli effetti dell'articolo 19 bis del regolamento, si pone la questione dell'applicabilità dell'articolo 49, paragrafo 1, terza frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea con riguardo alla sanzione irrogata.

Alla luce dei fatti della controversia principale, delle disposizioni di diritto dell'Unione, della legislazione nazionale e della dottrina, il giudice remittente ritiene che la sottoposizione di una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sia necessaria per poter ottemperare al proprio obbligo di interpretare la legislazione nazionale in conformità al diritto dell'Unione.