

Pagamenti unici per superficie per l'utilizzo come seminativi di superfici registrate al catasto come superfici destinate ad attività di piscicoltura

Corte di giustizia UE, Sez. VI 29 aprile 2021, in cause riunite C-294/19 e C-304/19 - Bay Larsen, pres. ed est.; Pikamäe, avv. gen. - Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea c. SC Piscicola Tulcea SA ed a.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune (PAC) - Regimi di sostegno diretto - Ettaro ammissibile - Impianto di piscicoltura - Destinazione d'uso catastale - Utilizzo effettivo a fini agricoli - Uso conforme alle iscrizioni nel registro catastale.

(Omissis)

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2 e dell'articolo 34, paragrafo 2, del 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 (GU 2009, L 30, pag. 16), sull'interpretazione dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1120/2009 della Commissione, del 29 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al titolo III del regolamento n. 73/2009 (GU 2009, L 316, pag. 1), nonché sull'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a c), e) ed f), dell'articolo 10, dell'articolo 21, paragrafo 1, e dell'articolo 32, paragrafo 2, del 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 n. 73/2009 (GU 2013, L 347, pag. 608, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 23).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che oppongono, da un lato, l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea (Agenzia per i pagamenti e per l'intervento a favore dell'agricoltura – Centro distrettuale di Tulcea, Romania) (in prosieguo: l'«APIA») alla SC Piscicola Tulcea SA e, dall'altro, la Ira Invest SRL all'APIA, in ordine a pagamenti unici per superficie per l'utilizzo come seminativi di superfici registrate al catasto come superfici destinate ad attività di piscicoltura.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 73/2009

3 Il regolamento n. 73/1999 è stato abrogato dal regolamento n. 1307/2013.

4 Il considerando 3 del regolamento n. 73/2009 così recitava:

«Il regolamento (CE) n. 1782/2003 [del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001 (GU 2003, L 270, pag. 1, e rettifica in GU 2004, L 94, pag. 70)] ha sancito il principio secondo cui gli agricoltori che non rispettano determinati requisiti in materia di sanità pubblica, salute degli animali e delle piante, ambiente e benessere degli animali sono soggetti a riduzioni dei pagamenti o all'esclusione dal beneficio del sostegno diretto. Questo dispositivo, cosiddetto di "condizionalità", fa parte integrante del sostegno comunitario nell'ambito dei pagamenti diretti e dovrebbe pertanto essere mantenuto. L'esperienza ha però dimostrato che determinati requisiti nell'ambito del campo di applicazione della condizionalità non sono sufficientemente pertinenti per l'attività agricola o per i terreni agricoli oppure riguardano più le autorità nazionali che gli agricoltori. Appare pertanto opportuno adeguare il campo di applicazione della condizionalità».

5 L'articolo 2 del regolamento n. 73/2009 così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

c) "attività agricola", la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 6;

(...)

h) “superficie agricola”, qualsiasi superficie occupata da seminativi, pascoli permanenti o colture permanenti».

6 L'articolo 34 di detto regolamento prevedeva quanto segue:

«1. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento unico è erogato agli agricoltori previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile. I diritti all'aiuto attivati conferiscono un diritto al pagamento dell'importo ivi indicato.

2. Ai fini del presente titolo, per “ettaro ammissibile” si intende:

a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, nonché qualsiasi superficie investita a bosco ceduo a rotazione rapida (codice NC ex 0602 90 41), utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, utilizzata prevalentemente per attività agricole (...)

(...))».

Regolamento n. 1120/2009

7 L'articolo 2 del regolamento n. 1120/2009, abrogato dal 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 (GU 2014, L 181, pag. 1), era così formulato:

«Ai fini del titolo III del regolamento (...) n. 73/2009 e del presente regolamento valgono le seguenti definizioni:

a) “seminativi”: terreni utilizzati per coltivazioni agricole o mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (...) n. 73/2009, a prescindere dal fatto che siano adibiti o meno a coltivazioni in serre o sotto ripari fissi o mobili;

(...))».

Regolamento (CE) n. 1122/2009

8 L'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1122/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento n. 73/2009 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 (GU 2009, L 316, pag. 65), e abrogato dal 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 (GU 2014, L 181, pag. 48), così disponeva:

«1. In caso di pagamento indebito, l'agricoltore ha l'obbligo di restituire il relativo importo, maggiorato di un interesse calcolato a norma del paragrafo 2.

(...)

3. L'obbligo di restituzione di cui al paragrafo 1 non si applica nel caso in cui il pagamento sia stato effettuato per errore dell'autorità competente o di un'altra autorità e se l'errore non poteva ragionevolmente essere scoperto dall'agricoltore.

Tuttavia, qualora l'errore riguardi elementi fattuali rilevanti per il calcolo del pagamento, il primo comma si applica solo se la decisione di recupero non è stata comunicata entro 12 mesi dalla data del pagamento».

Regolamento (UE) n. 1306/2013

9 Il 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. 1200/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549), enuncia, ai suoi considerando 53 e 54 che, nell'ambito del meccanismo della condizionalità, che dovrebbe essere mantenuto, gli Stati membri sono tenuti a imporre sanzioni sotto forma di riduzione o di esclusione di tutto o parte del sostegno ricevuto nel quadro della politica agricola comune (PAC).

Regolamento n. 1307/2013

10 Il considerando 4 del regolamento n. 1307/2013 così recita:

«È necessario chiarire che il regolamento [n. 1306/2013] e le disposizioni adottate a norma del medesimo debbano applicarsi alle misure previste dal presente regolamento. Per motivi di coerenza con altri strumenti giuridici riguardanti la PAC, alcune norme contenute nel regolamento (...) n. 73/2009 sono previste dal regolamento (...) n. 1306/2013 in particolare quelle per garantire l'osservanza degli obblighi stabiliti dalle disposizioni in materia di pagamenti diretti, come la realizzazione di controlli e l'applicazione di misure e sanzioni amministrative in caso di inadempimenti, le norme in materia di condizionalità quali i criteri di gestione obbligatori, le buone condizioni agronomiche e ambientali e il monitoraggio e la valutazione delle misure pertinenti, nonché le disposizioni relative al pagamento degli anticipi e al recupero dei pagamenti non dovuti».

11 L'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 dispone quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

b) “azienda”: tutte le unità usate per attività agricole e gestite da un agricoltore, situate nel territorio di uno stesso Stato membro;

- c) “attività agricola”:
- i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,
 - ii) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o
 - iii) lo svolgimento di un'attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione;
 - d) “prodotti agricoli”: i prodotti, esclusi i prodotti della pesca, elencati nell'allegato I dei trattati, nonché il cotone;
 - e) “superficie agricola”: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;
 - f) “seminativo”: terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, comprese le superfici ritirate dalla produzione a norma degli articoli 22, 23 e 24 del regolamento (CE) n. 1257/1999 [del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti (GU 1999, L 160, pag. 80)], dell'articolo 39 del 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) (GU 2005, L 277, pag. 1)], e dell'articolo 28 del 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 n. 1698/2005 (GU 2013, L 347, pag. 487)], a prescindere dal fatto che sia adibito o meno a coltivazioni in serre o sotto coperture fisse o mobili».
- 12 L'articolo 10 del regolamento n. 1307/2013 prevede quanto segue:
- «1. Gli Stati membri decidono di non concedere pagamenti diretti agli agricoltori in uno dei casi seguenti:
- a) se l'importo totale dei pagamenti diretti richiesti o da concedere in un dato anno civile, prima dell'applicazione dell'articolo 63 del regolamento (...) n. 1306/2013 è inferiore a 100 [euro];
 - b) se la superficie ammissibile dell'azienda per la quale sono richiesti o devono essere concessi i pagamenti diretti, prima dell'applicazione dell'articolo 63 del regolamento (...) n. 1306/2013 è inferiore a un ettaro.
2. Per tenere conto della struttura delle rispettive economie agricole, gli Stati membri possono adattare le soglie di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), entro i limiti di cui all'allegato IV.
3. Qualora uno Stato membro abbia deciso di applicare la soglia basata sulla superficie a norma del paragrafo 1, lettera b), esso applica nondimeno la lettera a) di tale paragrafo agli agricoltori che ricevono il sostegno accoppiato per animale di cui al titolo IV e che detengono un numero di ettari inferiore alla soglia basata sulla superficie.
4. Gli Stati membri interessati possono decidere di non applicare il paragrafo 1 alle regioni ultraperiferiche e alle isole minori del Mar Egeo.
5. In Bulgaria e in Romania, per l'anno 2015, l'importo richiesto o da concedere di cui al paragrafo 1, lettera a), è calcolato sulla base del pertinente importo stabilito nell'allegato V, punto A.
- In Croazia, per gli anni 2015-2021, l'importo richiesto o da concedere di cui al paragrafo 1, lettera a), è calcolato sulla base del pertinente importo stabilito nell'allegato VI, punto A».
- 13 L'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1307/2013 prevede quanto segue:
- «1. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è corrisposto agli agricoltori:
- a) che ottengono diritti all'aiuto a norma del presente regolamento mediante l'assegnazione a norma dell'articolo 20, paragrafo 4, mediante la prima assegnazione a norma dell'articolo 24 o dell'articolo 39, dalla riserva nazionale o dalle riserve regionali a norma dell'articolo 30 o per trasferimento a norma dell'articolo 34; o
 - b) che soddisfano i requisiti stabiliti all'articolo 9 e detengono, in proprietà o in affitto, diritti all'aiuto in uno Stato membro che ha deciso, a norma del paragrafo 3, di mantenere i suoi diritti all'aiuto esistenti».
- 14 L'articolo 32 di detto regolamento dispone quanto segue:
- «1. Il sostegno nell'ambito del regime di pagamento di base è concesso agli agricoltori, tramite dichiarazione (...), previa attivazione di un diritto all'aiuto per ettaro ammissibile nello Stato membro nel quale il diritto è stato assegnato. (...)
2. Ai fini del presente titolo, per “ettaro ammissibile” si intende:
- a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, comprese le superfici che non erano in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2003 negli Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 i quali avevano optato al momento dell'adesione a favore dell'applicazione del regime di pagamento unico per superficie, utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole; oppure (...)
3. Ai fini del paragrafo 2, lettera a):

a) quando la superficie agricola di un'azienda è utilizzata anche per attività non agricole, essa si considera utilizzata prevalentemente per attività agricole se l'esercizio di tali attività agricole non è seriamente ostacolato dall'intensità, dalla natura, dalla durata e dal calendario delle attività non agricole;

(...))».

15 Ai sensi dell'articolo 74, secondo comma, del regolamento n. 1307/2013, quest'ultimo si applica a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Diritto rumeno

Legge n. 18/1991

16 L'articolo 2 della Legge nr. 18/1991 a fondului funciar (legge n. 18/1991 sulla proprietà fondiaria, *Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1 del 5 gennaio 1998), nella versione applicabile alle controversie oggetto dei procedimenti principali, è così formulato:

«In funzione della loro destinazione, i terreni sono:

a) terreni a destinazione agricola e, più precisamente: i terreni agricoli produttivi – seminativi, vigneti, frutteti, vivai viticoli e di alberi da frutto, piantagioni di luppolo e gelsi, pascoli, prati, serre, ripari per la coltivazione forzata, semenzai e altre strutture simili –, i terreni con vegetazione forestale, se non rientrano negli interventi selvicolturali, i pascoli arborati, i terreni edificati e gli impianti agrozootecnici, gli impianti di piscicoltura e per il miglioramento dei terreni, le strade della rete viaria rurale – strade poderali/agrarie e di collegamento fra latifondi, le piattaforme e gli spazi di stoccaggio che sono funzionali alla produzione agricola e i terreni improduttivi che possono essere adibiti e utilizzati per la produzione agricola;

(...)

c) i terreni sommersi in maniera permanente, vale a dire: gli alvei minori dei corsi d'acqua, i bacini dei laghi ai livelli massimi di invaso, il fondo delle acque marittime interne e del mare territoriale».

Ordinanza n. 534/2001

17 Le Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general (norme tecniche per l'introduzione del catasto generale), approvate con Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 (ordinanza n. 534/2001 del Ministro della pubblica amministrazione) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 744 del 21 novembre 2001), prevedono quanto segue:

«7. Criteri di suddivisione dei terreni in base alla destinazione

(...)

7.2. Terreni a destinazione agricola

7.2.1. La categoria dei terreni a destinazione agricola comprende seminativi, (...) impianti di piscicoltura, (...)

(...)

8. Criteri di classificazione e identificazione delle categorie di uso dei terreni e delle costruzioni

8.1. Osservazioni generali

8.1.1. La categoria di uso del terreno, identificata tramite un codice, costituisce uno degli attributi della parcella. L'iscrizione della categoria di uso, unitamente agli altri attributi, nella parte tecnica del catasto generale è necessaria (...) per la redazione del registro catastale (...)

(...)

8.2. Criteri di identificazione delle categorie di uso dei terreni

8.2.1. Seminativi (A). In tale categoria si collocano i terreni che sono arati (...) e coltivati con piante annuali o perenni come cereali, (...)

(...))».

Decreto legge del governo n. 125/2006

18 Ai sensi dell'articolo 5 dell'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 125/2006 din 21 decembrie 2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (decreto legge del governo n. 125/2006, del 21 dicembre 2006, recante approvazione dei regimi di pagamento diretto e dei pagamenti nazionali diretti complementari, che sono concessi per l'agricoltura a partire dal 2007, e recante modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991 in materia di società agricole e altre forme di associazione nel settore agricolo) (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 1043 del 29 dicembre 2006), nella versione applicabile relativamente agli anni dal 2007 al 2014:

«1) Il regime di pagamento unico per superficie consiste nella concessione di un importo invariato per ettaro, pagabile una volta all'anno e totalmente disaccoppiato dalla produzione.

(...)

3) La superficie agricola ammissibile può rientrare nelle seguenti categorie di uso:

a) seminativi – terreni coltivati per la produzione di cereali da granella, (...))».

19 L'articolo 7, paragrafo 1, di detto decreto legge del governo dispone quanto segue:

«Per beneficiare della concessione di pagamenti nell'ambito dei regimi di pagamento unico per superficie, i richiedenti devono essere iscritti nel registro degli agricoltori gestito [dall'APIA], presentare domanda di richiesta dei pagamenti entro il termine e soddisfare le seguenti condizioni generali:

- a) coltivare un terreno agricolo con una superficie al minimo pari a un ettaro; (...)
- b) dichiarare tutte le parcelle agricole;
- (...)
- e) rispettare le buone condizioni agronomiche e ambientali, disciplinate dalla legislazione nazionale, su tutta la superficie agricola dell'azienda;
- f) presentare i documenti comprovanti il diritto di uso e poter dimostrare di utilizzare i terreni per i quali è stata presentata la domanda;
- (...))».

Legge n. 122/2014

20 Ai sensi dell'articolo 3 della Legge nr. 122/2014 pentru completarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei «Delta Dunării» (legge n. 122/2014 che integra la legge n. 82/1993 sulla costituzione della riserva della biosfera del «delta del Danubio») (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 541 del 22 luglio 2014):

«A decorrere dal 15 settembre 2014 non verranno più accordate sovvenzioni agricole ai terreni di ex impianti di piscicoltura ubicati nella riserva della biosfera del delta del Danubio».

OUG n. 3/2015

21 L'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură (decreto legge del governo n. 3/2015 recante approvazione dei regimi di pagamento applicabili al settore agricolo nel periodo 2015-2020 e modifica dell'articolo 2 della legge n. 36/1991, in materia di società agricole e altre forme di associazione nel settore agricolo), del 18 marzo 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 191 del 23 marzo 2015; in prosieguo: l'«OUG n. 3/2015»), nella versione applicabile a uno dei procedimenti principali (C-304/19), all'articolo 2 prevede quanto segue:

«1. Ai fini del presente decreto legge, i seguenti termini sono definiti come segue (...)

- n) superficie agricola: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;
- o) seminativi: terreni utilizzati per coltivazioni agricole o superfici disponibili per la coltivazione agricola ma tenute a riposo, a prescindere dal fatto che siano adibiti o meno a coltivazioni in serre, a ripari per la coltivazione forzata o sotto altre coperture fisse o mobili;
- (...)

r) uso del terreno: l'uso ai fini di attività agricole della superficie di terreno agricolo dell'azienda a disposizione dell'agricoltore alla data di presentazione della domanda, nell'anno di presentazione della domanda».

22 In forza dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), dell'OUG n. 3/2015, per ricevere i pagamenti diretti, gli agricoltori devono presentare, all'atto del deposito della domanda di pagamento unico o delle modifiche ad essa apportate, i documenti necessari a comprovare che i terreni agricoli, comprese le aree di interesse ecologico, sono a loro disposizione.

Ordinanza n. 619/2015

23 L'Ordinul nr. 619/2015 ministrului agriculturii și dezvoltării rurale pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la art. 1 alin. (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (ordinanza n. 619/2015 del Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale recante approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione del regime di pagamento di cui all'articolo 1, paragrafi 2 e 3, del decreto legge del governo n. 3/2015 recante approvazione dei regimi di pagamento applicabili al settore agricolo nel periodo 2015-2020, e recante altresì condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli menzionati nel Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020), nella versione applicabile a uno dei procedimenti principali (C-304/19), all'articolo 5, paragrafo 2, prevede quanto segue:

«A decorrere dall'anno di domanda 2015, i documenti comprovanti l'uso legale dei terreni che devono essere presentati all'APIA, conformemente alle disposizioni dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), del decreto legge, sono quelli relativi:

- a) all'azienda in cui si svolge l'attività agricola: il certificato è compilato conformemente al modello (...) ed è corredato di una copia autentica delle pagine in cui figurano i dati (...) del registro agricolo 2015-2019, conformemente al modello (...)
- b) ai terreni agricoli a disposizione dell'agricoltore: copie autentiche dell'atto di proprietà o di altri documenti comprovanti il diritto di proprietà sul terreno o copie autentiche di altri documenti, (...) quali il contratto di affitto del terreno, il contratto di concessione (...)

c) all'identificazione inequivocabile delle parcelle agricole utilizzate (...)».

24 L'articolo 10, paragrafo 5, di detta ordinanza prevede quanto segue:

«Le seguenti superfici non sono ammissibili al beneficio dei pagamenti:

(...)

o) le superfici occupate da impianti di piscicoltura, come quelle di cui all'articolo 23, paragrafo 20, delle norme tecniche che integrano il registro agricolo per il periodo 2015-2019 (...)».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-294/19

25 La Piscicola Tulcea è una società di diritto rumeno la cui attività principale negli anni 2007-2014 era l'acquacoltura in acque dolci e le cui attività secondarie autorizzate comprendevano, tra l'altro, la coltivazione di cereali.

26 In forza di una serie di contratti di concessione conclusi con il Consiliul Județean Tulcea (Consiglio distrettuale di Tulcea, Romania) negli anni 2004, 2005 e 2010, la Piscicola Tulcea gestiva gli impianti di piscicoltura di Rusca (Romania) e Litcov (Romania), situati nella riserva della biosfera del delta del Danubio, per una superficie totale di 1 888 ettari (ha).

27 Benché i contratti di concessione prevedessero un uso dei terreni «a fini di piscicoltura», le parti, mediante atti integrativi dei contratti, conclusi nel corso degli anni 2004 e 2005, avevano concordato che il prezzo iniziale della concessione sarebbe stato modificato qualora, «nell'ambito o al di fuori dei programmi di rotazione delle colture in relazione all'attività di piscicoltura imposti dalla tecnologia propria a quest'ultima, terreni all'interno degli impianti di piscicoltura [fossero stati] utilizzati come terreni agricoli». Inoltre, con un atto integrativo del contratto concluso nel 2010, era stato stabilito che la Piscicola Tulcea avrebbe dovuto effettuare attività di rotazione delle colture, nell'ambito dell'attività di piscicoltura, per la mineralizzazione dei suoli su una superficie di 570 ha.

28 Con una decisione adottata nel 2005, la Piscicola Tulcea è stata autorizzata dal Consiglio distrettuale di Tulcea a svolgere anche attività di coltivazione di piante nell'impianto di piscicoltura di Rusca.

29 Per gli anni dal 2007 al 2014, la Piscicola Tulcea ha presentato all'APIA domande di pagamento, in base, in particolare, al regime di pagamento unico per superficie.

30 Dette domande erano corredate dei documenti giustificativi del diritto di uso della superficie per la quale era richiesto un sostegno, ossia i contratti di concessione e gli atti integrativi, nonché un'attestazione rilasciata dall'unità amministrativa nel cui territorio si trovavano i terreni, in cui si indicava che questi ultimi erano iscritti nel registro agricolo del comune come terreni agricoli.

31 I verbali di controllo redatti nel corso degli anni 2008 e 2009 dal Consiglio distrettuale di Tulcea attestavano che i terreni dati in concessione erano utilizzati esclusivamente per l'agricoltura e che nessuna superficie era utilizzata per la piscicoltura.

32 Per ciascuna delle campagne dal 2007 al 2014, l'APIA ha adottato decisioni di concessione di pagamenti nell'ambito dei regimi per superficie.

33 Nel corso del 2009, l'APIA ha effettuato un controllo in loco. Le irregolarità constatate riguardavano la dichiarazione erronea, per il 2007, di una particella non coltivata, la cui superficie era insignificante (80,56 ha). Per le campagne dal 2010 al 2014 è stato effettuato un controllo visivo preliminare all'approvazione delle domande di pagamento, giungendo alla conclusione che le domande erano complete e valide.

34 Per la campagna 2015, la domanda di pagamento presentata dalla Piscicola Tulcea è stata respinta dall'APIA, con la motivazione che l'articolo 3 della legge n. 122/2014 prevedeva che a decorrere dal 15 settembre 2014 non sarebbero state accordate sovvenzioni agricole ai terreni di ex impianti di piscicoltura situati nella riserva della biosfera del delta del Danubio. Adita dalla Piscicola Tulcea con impugnazione avverso una decisione del giudice competente in primo grado, la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania), con decisione del 31 ottobre 2016 divenuta definitiva, ha ingiunto all'APIA di concedere i pagamenti richiesti a titolo dei regimi di sostegno per superficie per la campagna 2015, segnatamente sulla base delle definizioni delle espressioni «attività agricola», «prodotti agricoli» e «seminativi», di cui al regolamento n. 1307/2013.

35 Nel periodo dal 27 ottobre 2015 al 13 aprile 2016, la direzione antifrode e controllo interno dell'APIA ha effettuato un controllo documentale vertente sulle modalità con cui il sostegno era stato concesso alla Piscicola Tulcea per le campagne dal 2007 al 2014. Detto organo di controllo ne ha inferito che, alla luce della legislazione nazionale e dei documenti presentati dalla Piscicola Tulcea, quest'ultima non soddisfaceva le condizioni di ammissibilità al beneficio dei pagamenti diretti di cui trattasi.

36 A seguito di tale controllo, l'APIA ha riesaminato le domande di pagamento presentate per le campagne dal 2007 al 2014. Il 23 dicembre 2016, per ciascuna di dette campagne, essa ha redatto un verbale in cui si constatava che la Piscicola Tulcea aveva percepito pagamenti indebitamente e veniva fissato l'importo del credito erariale risultante dalle irregolarità commesse e che doveva essere restituito all'APIA per ogni campagna.

37 Con sentenza del 1° febbraio 2018 pronunciata in materia civile, il Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea, Romania) ha accolto il ricorso presentato dalla Piscicola Tulcea il 15 marzo 2017 e ha annullato gli atti contestati.

Secondo detta sentenza, sebbene i contratti di concessione di cui trattasi indicassero espressamente che i terreni dati in concessione erano occupati da un impianto di piscicoltura e che detta società fosse tenuta a utilizzarli a fini di piscicoltura, la non conformità per la quale era stato disposto il rimborso degli importi concessi alla società in parola non era dovuta né alla negligenza di quest'ultima né a un'azione deliberata. Al contrario, la Piscicola Tulcea avrebbe fornito dati di fatto concreti e sufficienti che hanno consentito ai funzionari dell'APIA di verificare le condizioni di ammissibilità al beneficio dell'aiuto di cui trattasi. Detto giudice ne ha quindi concluso che, nel caso di specie, erano applicabili le disposizioni del diritto dell'Unione che escludono dal rimborso i pagamenti effettuati a seguito di un errore delle autorità, segnatamente l'articolo 80, paragrafo 3, del regolamento n. 1122/2009.

38 Il 29 marzo 2018 la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania) è stata adita con un'impugnazione proposta dall'APIA diretta ad ottenere la riforma in toto della sentenza impugnata e il rigetto dell'azione proposta dalla Piscicola Tulcea.

39 Il giudice del rinvio si chiede se, per verificare il diritto dell'agricoltore di beneficiare delle misure di sostegno per superficie, il giudice nazionale debba prendere in considerazione esclusivamente l'uso effettivo delle superfici da parte dell'agricoltore o, al contrario, debba tener conto delle caratteristiche delle superfici indicate negli atti di pubblicità immobiliare o nei documenti mediante i quali l'agricoltore dimostra il diritto di uso dei terreni oggetto della domanda di pagamento, nonché la conformità dell'uso dei terreni con tali caratteristiche.

40 In tale contesto, la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni dell'articolo 2 e dell'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento (...) n. 73/2009 (...) nonché dell'articolo 2 del regolamento (...) n. 1120/2009 (...) debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a una normativa nazionale che, in circostanze come quelle di cui alla controversia oggetto del procedimento principale, esclude dal pagamento dei diritti un agricoltore per il motivo che gli impianti di piscicoltura utilizzati come seminativi non costituiscono una "superficie agricola", ai sensi dell'articolo 2 del regolamento n. 1120/2009, e non sono pertanto considerati terreno ammissibile, in conformità all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009»

Causa C-304/19

41 La Ira Invest è una società di diritto rumeno che svolge come attività principale l'acquacoltura e, come attività secondaria, tra le altre, la coltivazione di cereali, di piante leguminose, di piante oleaginose, di riso e di verdure nonché attività di supporto alle coltivazioni.

42 In una domanda unica di pagamento presentata all'APIA, essa ha dichiarato, ai fini del sostegno per l'anno 2016, tutte le parcelle agricole utilizzate, ossia 757,04 ha.

43 La Ira Invest ha allegato a tale domanda il contratto di concessione del 18 marzo 2002, concluso con il Consiglio distrettuale di Tulcea, in base al quale essa era autorizzata, in qualità di concessionaria, all'uso di un terreno con una superficie totale di 1 344 ha a fini di piscicoltura.

44 La Ira Invest ha anche presentato un atto aggiuntivo al suddetto contratto di concessione, datato 15 maggio 2014, con il quale le parti hanno convenuto che il concessionario avrebbe compiuto attività di rotazione delle colture in relazione all'attività di piscicoltura per la mineralizzazione del suolo riguardante una superficie di 950 ha di terreno adibito a piscicoltura. Detto atto aggiuntivo precisa che la rotazione delle colture in relazione all'attività di piscicoltura consiste nella temporanea sospensione dell'acquacoltura per garantire il ripristino della produttività del suolo, mediante la coltivazione di cereali o di piante industriali.

45 Con decisione del 27 marzo 2017 l'APIA ha rifiutato di accogliere la domanda di pagamento unico di cui trattasi, con la motivazione che nel sistema non figurava alcun documento avente natura di attestazione conforme al registro agricolo, in particolare nessun documento comprovante l'uso legale dei terreni conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, dell'ordinanza n. 619/2015.

46 La Ira Invest ha presentato un previo reclamo avverso detta decisione amministrativa sostenendo, in particolare, che la motivazione del rigetto della sua domanda, basata sull'assenza di attestazione conforme al registro agricolo, era illegittima. A tal riguardo, essa ha affermato che l'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), dell'ordinanza n. 619/2015 non era conforme all'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), dell'OUG n. 3/2015, atto normativo di rango superiore adottato conformemente al regolamento n. 1307/2013, il quale non prevedrebbe affatto la presentazione di un'attestazione, ma si limiterebbe a richiedere la prova dell'uso dei terreni agricoli interessati.

47 Con decisione dell'8 maggio 2017 l'APIA ha informato la Ira Invest che quest'ultima non aveva allegato al fascicolo della domanda di pagamento per la campagna 2016 alcun documento che dimostrasse il suo status di agricoltore attivo. Tale decisione fa riferimento all'articolo 8, paragrafo 1, lettera n), dell'OUG n. 3/2015, relativo all'obbligo, per l'agricoltore, di fornire, al momento della presentazione della domanda di pagamento unico, i documenti necessari a dimostrare che dispone dei terreni agricoli, ivi compresa l'attestazione conforme alle iscrizioni nel registro agricolo corrispondente all'anno per il quale è presentata la domanda.

48 Con sentenza del 27 febbraio 2018 il Tribunalul Tulcea (Tribunale superiore di Tulcea, Romania) ha respinto in quanto infondato il ricorso della Ira Invest diretto a ottenere l'annullamento degli atti amministrativi contestati. Tale giudice ha ritenuto che la decisione di rigetto fosse fondata sull'assenza di un'attestazione conforme al registro agricolo,



in forza dell'articolo 5 dell'ordinanza n. 619/2015, e sull'assenza di prove dello status di agricoltore attivo di suddetta società. Dato che, nel diritto rumeno, il cambiamento di destinazione d'uso dei terreni avverrebbe secondo una determinata procedura, che non sarebbe stata seguita dalla Ira Invest, il semplice uso dei terreni a fini agricoli per un periodo di tempo determinato non consentirebbe di considerarli come ettari ammissibili, dal momento che la mera volontà del concessionario non potrebbe trasformare l'azienda piscicola in parola in azienda agricola.

49 Il 29 marzo 2018 la Ira Invest ha impugnato la sentenza di cui trattasi dinanzi alla Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania), giudice del rinvio. Nell'ambito di tale procedimento, la Ira Invest ha sostenuto, in sostanza, che, alla luce del regolamento n. 1307/2013, rileva non già la categoria di uso dei terreni, bensì unicamente l'uso di questi ultimi a fini agricoli. Difatti, in forza del regolamento in parola, sarebbe irrilevante il fatto che i terreni rientrino in una categoria di uso anziché in un'altra, allorquando, durante un anno civile, questi ultimi sono coltivati per ottenere il raccolto di prodotti agricoli.

50 Secondo il giudice del rinvio, le circostanze particolari del caso di specie consistono nel fatto che la ricorrente nel procedimento principale utilizza a fini agricoli terreni iscritti nei registri amministrativi come rientranti in un'altra categoria di uso, e che erano quindi espressamente esclusi dal beneficio del sostegno finanziario in base alla legislazione nazionale. Pertanto, si porrebbe più in particolare la questione dell'interpretazione dell'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013 per quanto riguarda la definizione di «ettaro ammissibile», che fa riferimento a qualsiasi superficie agricola dell'azienda.

51 Orbene, il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla trasposizione, nella presente fattispecie, della giurisprudenza derivante dalle sentenze del 2 luglio 2015, Wree, (C-422/13, EU:C:2015:438), e del 2 luglio 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), in cui la Corte ha dichiarato che, per poter essere ammissibile al beneficio dell'aiuto interessato, la superficie in discussione nel procedimento principale doveva essere una superficie agricola, far parte dell'azienda dell'agricoltore ed essere utilizzata per attività agricole o, in caso di uso concorrente, essere utilizzata prevalentemente per siffatte attività.

52 In tale contesto, la Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c), e) ed f), dell'articolo 10, dell'articolo 21, paragrafo 1, e dell'articolo 32, paragrafi da 1 a 5, del regolamento n. 1307/2013 debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a una normativa nazionale che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, esclude un agricoltore dal pagamento dei diritti per il motivo che i terreni con impianti di piscicoltura utilizzati come terreni seminativi non costituiscono "superficie agricola" ai sensi dell'articolo 4 di detto regolamento».

Procedimento dinanzi alla Corte

53 Con decisione del presidente della Corte del 12 giugno 2019, le cause C-294/19 e C-304/19 sono state riunite ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento nonché della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

54 Per quanto riguarda la causa C-294/19, occorre rilevare, in via preliminare, che il periodo rilevante relativo ai fatti oggetto del procedimento principale si estende dal 2007 al 2014 e che, prima del 1° gennaio 2009, il regolamento applicabile nel periodo compreso tra il 2007 e tale data era il regolamento n. 1782/2003 (v., in tal senso, sentenza del 2 luglio 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punti 49 e 50).

55 Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la nozione di «ettaro ammissibile», quale definita all'articolo 34, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 73/2009, è la stessa di quella di «ettaro ammissibile», ai sensi dell'articolo 44, paragrafo 2, del regolamento n. 1782/2003, e che, pertanto, l'interpretazione della prima di suddette disposizioni valeva anche per la seconda (v., in tal senso, sentenza del 2 luglio 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punti 52 e 53).

56 Di conseguenza, nella causa C-294/19 è sufficiente esaminare la questione sollevata alla luce dell'articolo 34, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 2, lettera h), del regolamento n. 73/2009, per l'intero periodo compreso tra il 2007 e il 2014.

57 Ne consegue che, con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2, lettera h), e l'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009, nonché l'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013 debbano essere interpretati nel senso che superfici classificate, nel diritto nazionale, come destinate all'attività di piscicoltura, ma che sono o sono state effettivamente utilizzate a fini agricoli, sono superfici agricole.

58 Come precisato all'articolo 34, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 73/2009 e all'articolo 32, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1307/2013, la nozione di «ettaro ammissibile» comprende qualsiasi superficie agricola dell'azienda utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, utilizzata prevalentemente per attività agricole.



59 La nozione di «superficie agricola», quale definita all'articolo 2, lettera h), del regolamento n. 73/2009 e all'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), del regolamento n. 1307/2013, comprende, tra l'altro, «qualsiasi superficie occupata da seminativi».

60 Nei procedimenti principali, dalle decisioni di rinvio risulta che, pur essendo iscritte al catasto come impianti di piscicoltura, le superfici di cui trattasi, nell'ambito di lavori di piscicoltura, sono state sfruttate come seminativi per la produzione di prodotti agricoli.

61 I «seminativi» sono definiti all'articolo 2, lettera a), del regolamento n. 1120/2009, segnatamente, come terreni utilizzati per coltivazioni agricole o mantenuti in buone condizioni agronomiche e ambientali. All'articolo 4, paragrafo 1, lettera f), del regolamento n. 1307/2013, essi sono definiti, segnatamente, come terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo.

62 Orbene, secondo costante giurisprudenza la qualificazione come «seminativi» e, di conseguenza, quella come «superficie agricola», ai sensi di dette disposizioni, dipende dall'effettiva destinazione dei terreni di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punto 37; del 2 luglio 2015, Wree, C-422/13, EU:C:2015:438, punto 36, e del 2 luglio 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punto 56).

63 Ne consegue che una superficie deve essere qualificata «agricola» quando è effettivamente utilizzata come «seminativo», ai sensi delle disposizioni richiamate al punto 61 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 14 ottobre 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punto 37), e che tale qualificazione non può essere rimessa in discussione unicamente per la circostanza che una siffatta superficie è stata utilizzata come seminativo in violazione di disposizioni nazionali in materia di classificazione dei terreni.

64 Inoltre, occorre ricordare che, per poter essere ammissibili all'aiuto di cui trattasi, le superfici in esame nei procedimenti principali devono essere superfici agricole, fare parte dell'azienda dell'agricoltore ed essere utilizzate per attività agricole o, in caso di uso concorrente, essere utilizzate prevalentemente per siffatte attività (v., in tal senso, sentenza del 2 luglio 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punto 54).

65 Ciò non toglie che, come affermato in sostanza dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte e come risulta dal considerando 3 del regolamento n. 73/2009, dai considerando 53 e 54 del regolamento n. 1306/2013 e dal considerando 4 del regolamento n. 1307/2013, spetta alle autorità nazionali competenti stabilire se il beneficiario abbia osservato i requisiti di condizionalità e applicare eventuali sanzioni amministrative, in caso di mancato rispetto di detti requisiti, le quali possono consistere in una riduzione o in un'esclusione dell'importo del sostegno di cui trattasi.

66 Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alle questioni poste dichiarando che l'articolo 2, lettera h), e l'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento n. 73/2009, nonché l'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 32, paragrafo 2, del regolamento n. 1307/2013 devono essere interpretati nel senso che superfici classificate, nel diritto nazionale, come destinate alla piscicoltura, ma che sono o sono state effettivamente utilizzate a fini agricoli, sono superfici agricole.

Sulle spese

67 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

L'articolo 2, lettera h), e l'articolo 34, paragrafo 2, del 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, nonché l'articolo 4, paragrafo 1, lettera e), e l'articolo 32, paragrafo 2, del 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 n. 73/2009, devono essere interpretati nel senso che superfici classificate, nel diritto nazionale, come destinate alla piscicoltura, ma che sono o sono state effettivamente utilizzate a fini agricoli, sono superfici agricole.

(Omissis)