

Impossibilità per i beneficiari di continuare a rispettare gli impegni assunti in materia di pagamenti agroambientali

Corte di giustizia UE, Sez. VIII 16 febbraio 2023, in causa C-343/21 - Piçarra, pres.; Gavalec, est.; Medina, avv. gen. - PV c. Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie».

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Misure di sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - Pagamenti agroambientali - Regolamento (CE) n. 1974/2006 - Impossibilità per i beneficiari di continuare a rispettare gli impegni assunti - Nozioni di «operazione di ricomposizione fondiaria» e di «interventi di riassetto fondiario» - Assenza di misure necessarie per adeguare gli obblighi del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda - Regolamento (CE) n. 1122/2009 - Nozione di «forza maggiore e circostanze eccezionali».

(*Omissis*)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2006, L 368, pag. 15), e dell'articolo 31 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone PV, un agricoltore, allo Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond «Zemedelie» (vicedirettore esecutivo del Fondo nazionale per l'Agricoltura, Bulgaria) in merito ad una decisione che impone a PV di rimborsare il 20% di un finanziamento da lui percepito a titolo della misura 214 «Pagamenti agroambientali» del Programma per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (in prosieguo: la «misura 214»), per le campagne dal 2013 al 2016.

Contesto giuridico

Diritto dell'Unione

Regolamento (CE) n. 1698/2005

3 Il considerando 35 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), enunciava quanto segue:

«(35) Le indennità agroambientali dovrebbero continuare a svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone rurali e nel soddisfare la crescente domanda di servizi ambientali da parte della società. Esse dovrebbero incoraggiare ulteriormente gli agricoltori e gli altri gestori del territorio a rendere un servizio all'intera società attraverso l'introduzione o la prosecuzione dell'applicazione di metodi di produzione agricola compatibili con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, del paesaggio e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e della diversità genetica. In tale contesto, occorre prestare particolare attenzione alla preservazione delle risorse genetiche nell'agricoltura. Secondo il principio «chi inquina paga», tali indennità dovrebbero ricompensare soltanto quegli impegni che vanno al di là dei requisiti obbligatori in materia».

4 L'articolo 36 di detto regolamento, intitolato «Misure», così disponeva:

«Il sostegno di cui alla presente sezione riguarda le seguenti misure:

a) misure intese a promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, in particolare:

(...)

iv) pagamenti agroambientali;

(...)

(...))».

5 L'articolo 39 del citato regolamento, intitolato «Pagamenti agroambientali», prevedeva quanto segue:

«1. Il sostegno di cui all'articolo 36, lettera a), punto iv), è concesso dagli Stati membri per tutto il [loro] territorio secondo le specifiche esigenze.

2. I pagamenti agroambientali sono erogati agli agricoltori che assumono volontariamente impegni agroambientali.

(...)



3. (...)

La durata degli impegni come regola generale è compresa tra cinque e sette anni. (...)

4. I pagamenti sono versati annualmente per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti dall'impegno assunto. Se necessario, essi possono coprire anche i costi dell'operazione. (...))».

Regolamento n. 1974/2006

6 Il considerando 23 del regolamento n. 1974/2006 enunciava quanto segue:

«Nell'ambito del sostegno agroambientale, la definizione dei requisiti minimi che gli agricoltori devono rispettare in relazione ai vari impegni agroambientali e di benessere animale deve garantire un'applicazione equilibrata di questa misura, tenendo conto dei suoi obiettivi e contribuendo così ad uno sviluppo rurale sostenibile. A questo riguardo, sarebbe estremamente utile definire una metodologia per la determinazione dei costi aggiuntivi, del mancato guadagno e dei probabili costi di transazione derivanti dall'impegno assunto. Nel caso in cui l'impegno comporti limitazioni dell'uso di fattori di produzione, il sostegno deve essere concesso unicamente se tali limitazioni sono determinabili in modo da offrire sufficienti garanzie circa il rispetto dell'impegno».

7 L'articolo 45 di tale regolamento disponeva quanto segue:

«1. Se, nel corso del periodo di esecuzione di un impegno che costituisce la condizione per la concessione del sostegno, il beneficiario aumenta la superficie della propria azienda, gli Stati membri possono disporre l'estensione dell'impegno alla superficie aggiuntiva per il restante periodo di esecuzione, conformemente al paragrafo 2, o la sostituzione dell'impegno originario con un nuovo impegno, conformemente al paragrafo 3.

La suddetta sostituzione può essere prevista anche qualora il beneficiario estenda, nell'ambito della propria azienda, la superficie oggetto di impegno.

2. L'estensione di cui al paragrafo 1 può essere consentita solo alle seguenti condizioni:

- a) che sia di indubbio vantaggio per la misura di cui trattasi;
- b) che sia giustificata dalla natura dell'impegno, dalla durata del periodo restante e dalla dimensione della superficie aggiuntiva;
- c) che non pregiudichi l'effettiva verifica del rispetto delle condizioni cui è subordinata la concessione del sostegno.

3. Il nuovo impegno di cui al paragrafo 1 si applica all'insieme della superficie in questione a condizioni non meno rigorose di quelle dell'impegno originario.

4. Qualora il beneficiario non possa continuare a rispettare gli impegni assunti in quanto la sua azienda è oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalla pubblica autorità, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda. Se tale adeguamento risulta impossibile, l'impegno cessa senza obbligo di rimborso per l'effettiva durata di validità dell'impegno stesso».

Regolamento n. 73/2009

8 L'articolo 31 del regolamento n. 73/2009, intitolato «Forza maggiore e circostanze eccezionali», così disponeva:

«Ai fini del presente regolamento, l'autorità competente riconosce come cause di forza maggiore o come circostanze eccezionali casi quali:

- a) decesso dell'agricoltore;
- b) incapacità professionale di lunga durata dell'agricoltore;
- c) calamità naturale grave, che colpisce in misura rilevante la superficie agricola dell'azienda;
- d) distruzione fortuita dei fabbricati aziendali adibiti all'allevamento;
- e) epizootia che colpisce la totalità o una parte del patrimonio zootecnico dell'agricoltore».

Regolamento (CE) n. 1122/2009

9 L'articolo 75 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), intitolato «Forza maggiore e circostanze eccezionali», disponeva quanto segue:

«1. Qualora non abbia potuto adempiere ai propri obblighi per cause di forza maggiore o circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 31 del regolamento (...) n. 73/2009, l'agricoltore continua a godere del diritto all'aiuto per la superficie o gli animali che risultavano ammissibili nel momento in cui è sopravvenuta la causa di forza maggiore o la circostanza eccezionale. Inoltre, se l'infrazione dovuta a tali cause di forza maggiore o a tali circostanze eccezionali riguarda la condizionalità, non è applicata la riduzione corrispondente.

2. Le cause di forza maggiore e le circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 31 del regolamento (...) n. 73/2009 sono comunicate per iscritto all'autorità competente entro 10 giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui l'agricoltore è in grado di procedere in tal senso, unitamente alla relativa documentazione, di valore probante a giudizio dell'autorità competente».



Regolamento (UE) n. 65/2011

10 L'articolo 18 del regolamento (UE) n. 65/2011 della Commissione, del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento n. 1698/2005 per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale (GU 2011, L 25, pag. 8), intitolato «Riduzioni ed esclusioni in caso di mancato rispetto di altri criteri di ammissibilità, impegni e obblighi connessi», prevedeva, al paragrafo 1, quanto segue:

«(...)

In caso di impegni pluriennali, le riduzioni, le esclusioni e i recuperi degli aiuti si applicano anche agli importi già versati per l'impegno in questione nel corso di anni precedenti».

Diritto bulgaro

ZSPZZ

11 L'articolo 37c dello zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (legge sulla proprietà e sull'utilizzazione delle superfici rurali) (DV n. 17, del 1° marzo 2001; in prosieguo: lo «ZSPZZ»), così dispone:

«(1) Le aggregazioni per lo sfruttamento delle superfici agricole sono create mediante un accordo tra i proprietari e/o gli utilizzatori. La conclusione dell'accordo è supervisionata da una commissione per ogni località del territorio comunale, istituita mediante decreto del direttore della Direzione distrettuale "Agricoltura" entro il 5 agosto dell'anno di cui trattasi.

(...)

(2) L'accordo è concluso secondo un modello predisposto dal Ministro dell'Agricoltura, dell'Alimentazione e delle Foreste (...). L'accordo è concluso e aggiornato ogni anno entro il 30 agosto per l'esercizio finanziario successivo, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, delle disposizioni complementari dello zakon za arendata v zemedelieto (legge sull'affitto di terreni agricoli). Esso non può comprendere beni immobili dichiarati a fini agricoli all'interno dei confini reali degli stessi e beni immobili utilizzati permanentemente come pascoli e prati. L'accordo prende effetto purché copra almeno i due terzi della superficie totale delle aggregazioni di aree sfruttabili nella località interessata.

(3) Qualora gli utilizzatori non riescano a concludere un accordo nelle circostanze di cui al paragrafo 1, e anche per quanto riguarda i terreni non oggetto dell'accordo, la commissione elabora un progetto di ripartizione dello sfruttamento delle aree oggetto di aggregazione entro il 15 settembre dell'anno in questione secondo le modalità seguenti:

1. il diritto di sfruttare la singola aggregazione è concesso all'utilizzatore con la quota maggiore di terreni agricoli di proprietà e/o in affitto/locazione nell'aggregazione;

2. la superficie dei terreni agricoli per i quali non sono stati stipulati contratti e non sono state presentate dichiarazioni da parte dei proprietari ai sensi dell'articolo 37b è ripartita tra gli utilizzatori in proporzione alla superficie e in base alle modalità di utilizzazione permanente dei terreni agricoli di proprietà e/o in affitto/locazione nella località interessata.

(4) La commissione redige una relazione per il direttore della Direzione distrettuale "Agricoltura", la quale contiene l'accordo concluso, l'assegnazione delle aggregazioni, nonché le informazioni sui terreni di cui al paragrafo 3, punto 2, con riferimento ai loro proprietari e al pagamento degli affitti dovuti, e sulla base della quale il direttore della Direzione distrettuale "Agricoltura" adotta un provvedimento per l'assegnazione delle aggregazioni in tale località entro il 1° ottobre dell'anno di riferimento.

(...)

(14) L'accordo per la creazione di aggregazioni di aree sfruttabili o l'assegnazione delle aggregazioni di aree sfruttabili costituisce una base giuridica ai fini dello zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (legge sul sostegno agli agricoltori) e, nella parte relativa ai terreni di cui al paragrafo 3, costituisce una base giuridica a condizione che sia stato effettuato un pagamento per tali terreni.

(15) I terreni agricoli inclusi nelle aggregazioni di aree sfruttabili e per cui sono stati approvati contributi nell'ambito della misura "Pagamenti agroambientali" del Programma di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 e/o nell'ambito della misura "Agro-ambiente e clima" e "Agricoltura biologica" del Programma di sviluppo rurale 2014-2020 sono ripartiti senza modificare le ubicazioni dei soggetti approvati nell'ambito della misura, a condizione che:

1. i beni immobili messi a disposizione da questi ultimi ai sensi dell'articolo 37b ai fini della partecipazione alla procedura abbiano una superficie maggiore o uguale alla superficie per cui sono stati approvati i contributi nell'ambito della misura; e

2. i proprietari e gli utilizzatori i cui beni immobili sono stati messi a disposizione dei soggetti approvati nell'ambito della misura abbiano dichiarato di voler partecipare alla procedura per la creazione di aggregazioni di aree sfruttabili ai sensi del presente articolo per i medesimi beni immobili.

(...))».

Regolamento n. 11/2009

12 La naredba n. 11 za usloviyata i reda za prilagane na myarka 214 «Agroekologichni plashtania» ot Programata za razvitiye na selskite rayoni za perioda 2007-2013 (regolamento n. 11 disciplinante i presupposti e le modalità per l'applicazione della misura 214 «Pagamenti agroambientali» del Programma per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013), del 6 aprile 2009 (DV n. 29, del 17 aprile 2009; in prosieguo: il «regolamento n. 11/2009»), adottato dal Ministro dell'Agricoltura e delle Risorse alimentari, contiene un articolo 18, che dispone quanto segue:

«(3) Il Darzhaven fond “Zemedelie” [(Fondo nazionale per l’Agricoltura, Bulgaria)] dichiara la cessazione dell’impegno agroambientale ed i beneficiari restituiscono l’aiuto finanziario percepito, per la parte pertinente del programma, in conformità delle disposizioni del paragrafo 4, nel caso in cui:

(...)

3. non siano stati rispettati i requisiti stabiliti dall’articolo 24, paragrafo 2;

(...)

(4) i beneficiari rimborsano l’aiuto finanziario percepito fino ad allora, maggiorato degli interessi legali in base all’anno dell’ammissione iniziale al godimento della misura, fino all’anno di cessazione dell’impegno agroambientale, con le seguenti modalità:

(...)

c) fino alla fine del quinto anno: diminuzione del 20%;

(...)

(5) In caso di constatazione del mancato rispetto dei requisiti di gestione applicabili alle parti pertinenti del programma, conformemente all’articolo 26, l’aiuto finanziario viene rimborsato in misura pari all’importo calcolato secondo le modalità previste dall’articolo 16.

(6) In caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, l’impegno agroambientale è risolto e non è richiesto il rimborso parziale o totale dell’aiuto finanziario percepito dall’agricoltore.

(7) I casi di forza maggiore o di circostanze eccezionali vengono notificati in forma scritta, unitamente ai corrispondenti elementi di prova (documenti emessi dall’autorità amministrativa competente), al [Fondo nazionale per l’Agricoltura] – RA (organismo pagatore) a cura dell’agricoltore o di un altro soggetto da lui incaricato, ovvero a cura dei suoi aventi causa, entro il termine di 10 giorni lavorativi a partire dalla data in cui l’agricoltore o un altro soggetto da lui incaricato ovvero i suoi aventi causa sono stati in grado di farlo».

13 L’articolo 24, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento enuncia quanto segue:

«(1) Le attività agroambientali o le parti del programma agroambientale contemplate dall’articolo 2, paragrafo 1, punto 1, lettera a), punti 2, 3 e 4, vengono attuate su un’unica e medesima superficie agricola per un unico e medesimo ramo di azienda agricola per un periodo di cinque anni a partire dalla sottoscrizione dell’impegno agroambientale.

(2) La superficie agricola ammessa per l’attuazione delle attività agroambientali o delle parti del programma agroambientale contemplate dall’articolo 2, paragrafo 1, punto 1, lettera a), punti 2, 3 e 4, può essere ridotta al massimo del 10%, e ogni anno almeno il 90% della superficie rientrante nella parte pertinente del programma deve coincidere geograficamente con la superficie oggetto dell’impegno agroambientale».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

14 Nel corso dell’anno 2013, PV ha presentato una domanda di aiuto a titolo della misura 214.

15 Nell’ambito di tale domanda, PV si è impegnato a rispettare un impegno agroambientale nei modi e alle condizioni stabilite dal regolamento n. 11/2009. Uno dei requisiti che PV si è così impegnato a rispettare era quello di esercitare le attività per la parte pertinente del programma su un’unica e medesima superficie agricola per cinque anni consecutivi.

16 La domanda di cui sopra è stata accettata. PV è stato ammesso a partecipare alla misura 214 con 857 ettari di terreni agricoli da lui presi in affitto e gestiti sulla base di accordi conclusi nel corso dell’anno 2012 per l’esercizio 2012/2013. Tali accordi venivano conclusi per una durata di un anno con proprietari e/o utilizzatori di terreni agricoli, in conformità dell’articolo 37c, paragrafo 1, dello ZSPZZ.

17 Accordi simili sono stati conclusi per i successivi tre esercizi 2013/2014, 2014/2015 e 2015/2016. Durante questi anni, PV è stato sottoposto a tutti i controlli amministrativi obbligatori nonché a controlli in loco ed ha percepito un importo complessivo di 1 063 317,54 leva bulgari (BGN) (EUR 544 000 circa) a titolo della misura 214.

18 Tuttavia, nel corso dell’anno 2016, i proprietari e gli utilizzatori dei terreni agricoli in questione non sono riusciti a concludere analoghi accordi ai sensi dell’articolo 37c, paragrafo 1, dello ZSPZZ per l’esercizio 2016/2017. Sebbene PV desiderasse concludere tali accordi, gli altri partecipanti agli accordi precedenti lo hanno informato che, per questo esercizio, essi intendevano coltivare tali terreni entro i confini reali di questi ultimi, ciò che escludeva la possibilità di pervenire ad un accordo a titolo della disposizione sopra citata. PV si è dunque trovato nell’impossibilità, per l’esercizio suddetto, di sfruttare i terreni in questione, con i quali egli aveva assunto l’impegno agroambientale contemplato al punto 15 della presente sentenza, e dunque di rispettare le condizioni previste dal citato articolo 37c per poter beneficiare di pagamenti agroambientali.

19 Dal momento che, conformemente al citato articolo 37c, paragrafo 2, gli accordi tra proprietari e/o utilizzatori devono essere conclusi ogni anno entro il 30 agosto, PV era già consapevole, all’inizio del mese di agosto 2016, dell’impossibilità di proseguire la gestione di quegli stessi terreni durante l’esercizio 2016/2017.

20 Il 29 maggio 2017, PV ha notificato al Fondo nazionale per l’Agricoltura la propria intenzione di svincolarsi dal proprio impegno agroambientale a motivo del fatto che era venuta meno la base giuridica per lo sfruttamento dei terreni con i quali egli partecipava alla misura 214.



21 Il 23 gennaio 2018, PV è stato informato dell'avvio di un procedimento per lo scioglimento dell'impegno pluriennale a causa del mancato rispetto del requisito enunciato all'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento n. 11/2009, in virtù del quale, ogni anno, la superficie agricola partecipante alla misura 214 coincide almeno per il 90% con la superficie che è stata oggetto dell'impegno agroambientale. Orbene, l'assenza di accordi per la campagna 2016/2017 ha portato a far sì che tale percentuale di coincidenza territoriale fosse ormai pari soltanto al 76,18%.

22 Il 17 agosto 2018, PV ha ricevuto la notifica dello scioglimento del suo impegno agroambientale a titolo della misura 214. Tale atto non è stato contestato ed è divenuto definitivo.

23 Con una lettera del vicedirettore esecutivo del Fondo nazionale per l'Agricoltura ricevuta il 7 dicembre 2018, PV è stato informato dell'avvio di un procedimento per l'emissione di un atto di accertamento di un credito pubblico dello Stato, nell'ambito del quale gli si chiedeva di restituire, in conformità dell'articolo 18, paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 11/2009, il 20% dell'importo complessivo percepito, ossia una somma di BGN 212 663,51 (EUR 109 000 circa).

24 PV si è opposto all'avvio di tale procedimento sostenendo che, a seguito di una modifica del quadro normativo nel mese di ottobre 2015, numerosi proprietari e/o utilizzatori hanno rifiutato di concludere un accordo ai sensi dell'articolo 37c dello ZSPZZ, ciò che aveva messo detto interessato nell'impossibilità di rispettare l'impegno menzionato al punto 15 della presente sentenza. PV ha sostenuto che, poiché si trattava di circostanze che egli non poteva prevedere alla data in cui aveva preso tale impegno e che, pertanto, costituivano una causa di forza maggiore, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 6, del regolamento n. 11/2009, egli non era tenuto a rimborsare la somma in questione.

25 Con una decisione del 14 novembre 2019, il vicedirettore esecutivo del Fondo nazionale per l'Agricoltura ha constatato l'esistenza di un credito pubblico dello Stato dell'importo di BGN 212 663,51 (EUR 109 000 circa), corrispondente al 20% dell'aiuto versato a titolo della misura 214, per le campagne dal 2013 al 2016.

26 PV ha proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi all'Administrativen sad (Tribunale amministrativo, Bulgaria) di Targovichté, che lo ha respinto. Tale giudice ha statuito, in sostanza, che la decisione suddetta era valida ed ha respinto l'argomento di PV relativo alla sopravvenienza di una causa di forza maggiore. Detto giudice ha considerato che PV non poteva legittimamente attendersi che i proprietari e/o gli utilizzatori dei terreni agricoli con i quali egli aveva concluso accordi a titolo dell'articolo 37c dello ZSPZZ rinnovassero tali accordi per l'esercizio 2016/2017. Per giunta, anche supponendo che le circostanze potessero essere qualificate come «causa di forza maggiore», il medesimo giudice ha rilevato che PV non aveva rispettato il termine di notifica previsto per darne notizia all'autorità amministrativa competente, che è un termine di decadenza.

27 PV ha proposto un gravame contro tale pronuncia dinanzi al Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria), odierno giudice del rinvio, facendo valere, da un lato, che, introducendo nuovi requisiti più rigorosi, la modifica del regolamento n. 11/2009 entrata in vigore il 20 ottobre 2015 aveva dissuaso una parte dei proprietari e/o utilizzatori dal concludere accordi a titolo dell'articolo 37c dello ZSPZZ e che tale modifica costituiva una causa di forza maggiore o una circostanza eccezionale, ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 6, di detto regolamento. Dall'altro lato, PV sostiene che il giudice di primo grado ha violato l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006.

28 Il giudice del rinvio ritiene che tale articolo 45, paragrafo 4, debba essere interpretato nel senso che, in caso di operazioni di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalle autorità pubbliche competenti, i quali mettano il beneficiario di un aiuto nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni assunti, lo Stato membro interessato dovrebbe prendere le misure necessarie per permettere di adeguare gli impegni alla nuova situazione dell'azienda di detto beneficiario. In mancanza, l'impegno dovrebbe avere termine senza che si pretenda da tale beneficiario un rimborso delle somme percepite a titolo del periodo durante il quale l'impegno è stato effettivo.

29 Qualora tale interpretazione non venisse accolta, detto giudice si interroga sulla questione se una situazione quale quella in discussione nel procedimento principale non possa configurare un caso di forza maggiore o di circostanze eccezionali, ai sensi dell'articolo 31 del regolamento n. 73/2009, che sarebbero idonei a liberare il beneficiario dall'obbligo di rimborso delle somme in questione. A questo proposito, detto giudice è incerto se adottare una qualificazione siffatta. Infatti, esso sottolinea che il beneficiario sapeva, al momento della sua domanda di aiuto a titolo della misura 214, che gli accordi per lo sfruttamento di terreni appartenenti a terzi, previsti dall'articolo 37c dello ZSPZZ, avevano una durata di un anno e che i proprietari e/o gli utilizzatori potevano decidere di non concludere accordi per gli esercizi successivi.

30 Sulla scorta di tali circostanze, il Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'interpretazione dell'articolo 45, paragrafo 4, del [regolamento n. 1974/2006] permetta di ritenere che, in un caso come quello presente, si sia in presenza di una "operazione di ricomposizione fondiaria" ovvero di "interventi di riassetto fondiario", da cui derivi come conseguenza che il beneficiario si trova impedito ad adempiere gli impegni da esso assunti.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se il fatto che uno Stato membro non abbia adottato i provvedimenti necessari per adeguare gli impegni del beneficiario alla nuova situazione dell'azienda autorizzi a non



pretendere alcuna restituzione dei fondi per il periodo effettivo di validità degli impegni.

3) In caso di risposta negativa alla prima questione, come debba essere interpretato l'articolo 31 del [regolamento n. 73/2009] alla luce della situazione di fatto accertata nel procedimento principale, e quale sia la natura del termine di notifica previsto dall'articolo 75, paragrafo 2, del [regolamento n. 1122/2009]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

31 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 debba essere interpretato nel senso che esso è applicabile nel caso in cui un agricoltore si trovi nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni agroambientali da esso assunti, per l'ultimo anno di esecuzione degli stessi, e tale impossibilità derivi dalla mancata conclusione di accordi tra detto agricoltore ed altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi.

32 Al fine di rispondere a tale questione, occorre ricordare che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 riguarda il caso del beneficiario che si trovi nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni assunti a motivo del fatto che la sua azienda costituisce l'oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalle autorità pubbliche competenti.

33 A questo proposito, occorre rilevare che né tale disposizione, né alcun'altra disposizione del regolamento sopra citato o dei regolamenti n. 73/2009 e n. 1122/2009 definisce le nozioni di operazione di ricomposizione fondiaria e di intervento di riassetto fondiario pubblico o approvato dalle autorità pubbliche competenti.

34 Inoltre, poiché l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 non contiene, per queste nozioni, alcun rinvio al diritto nazionale, esse devono essere oggetto di un'interpretazione autonoma, così da applicarsi uniformemente nell'Unione europea (v., per analogia, sentenza del 22 aprile 2021, Austrian Airlines, C-826/19, EU:C:2021:318, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata).

35 In tale contesto, occorre ricordare che la determinazione del senso e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione deve essere effettuata in conformità al loro significato abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto nel quale tali termini sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte (sentenza del 18 marzo 2021, Kuoni Travel, C-578/19, EU:C:2021:213, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).

36 In primo luogo, per quanto riguarda il significato abituale nel linguaggio corrente dell'espressione «ricomposizione fondiaria», essa evoca delle misure consistenti nella riconfigurazione di parcelle agricole al fine di assicurare uno sfruttamento più razionale dei suoli. L'espressione «interventi di riassetto fondiario» rinvia più in generale, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 36 e 37 delle sue conclusioni, a misure che prevedono una riorganizzazione di parcelle agricole collegata alla messa a disposizione di infrastrutture necessarie alla valorizzazione dei terreni interessati. Prese congiuntamente, le nozioni di «ricomposizione fondiaria» e di «interventi di riassetto fondiario», ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, rinviano ad operazioni intese alla riconfigurazione e alla riorganizzazione di parcelle agricole al fine di costituire aziende agricole più razionali nell'utilizzazione dei suoli.

37 In secondo luogo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 38 a 40 delle sue conclusioni, detta disposizione esige, secondo la maggior parte delle versioni linguistiche, che tanto la ricomposizione fondiaria quanto gli interventi di riassetto fondiario in essa menzionati vengano decisi o approvati dalle autorità pubbliche competenti.

38 A questo proposito, occorre rilevare che la disposizione suddetta si limita ad indicare, in maniera generale, che l'autorità pubblica è implicata in tali misure o in sede di decisione o in sede di approvazione, senza precisare ulteriormente le modalità procedurali della partecipazione di detta autorità alle operazioni di ricomposizione fondiaria o agli interventi di riassetto fondiario.

39 Ne consegue che può ricadere sotto le nozioni di operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalle autorità pubbliche competenti qualsiasi operazione che miri alla riconfigurazione e alla riorganizzazione di parcelle agricole al fine di costituire aziende agricole più razionali nell'utilizzazione dei suoli e che venga decisa o approvata dalle autorità pubbliche competenti.

40 Tale interpretazione è corroborata dal contesto nel quale si inserisce l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, nonché, più in generale, dagli obiettivi perseguiti dalla normativa relativa al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

41 Da un lato, in conformità dell'articolo 36, lettera a), iv), e dell'articolo 39 del regolamento n. 1698/2005, i pagamenti agroambientali costituiscono aiuti concessi annualmente ad un agricoltore che abbia assunto volontariamente un impegno agroambientale e mirano a compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti da impegni siffatti. A tale titolo, come sottolineato dal considerando 35 di detto regolamento, questi pagamenti agroambientali svolgono un ruolo fondamentale per contribuire allo sviluppo sostenibile delle zone rurali nonché per proteggere l'ambiente, in quanto essi incoraggiano i beneficiari a sottoscrivere impegni pluriennali che vanno al di là del rispetto delle norme obbligatorie della normativa in materia agricola dell'Unione, nonché dei requisiti particolari stabiliti dalla legislazione nazionale.



42 Dall'altro lato, risulta dal considerando 23 del regolamento n. 1974/2006 che, al fine di contribuire all'obiettivo dello sviluppo rurale sostenibile, il legislatore dell'Unione ha inteso privilegiare un'applicazione equilibrata del sostegno dell'Unione stessa effettuato mediante i pagamenti agroambientali.

43 Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 43 delle sue conclusioni, il perseguimento di questi obiettivi esige che gli agricoltori non siano dissuasi dal sottoscrivere impegni agroambientali pluriennali a motivo dell'eventuale sopravvenienza, nel corso del periodo di esecuzione degli impegni stessi, di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario che impediscano a detti agricoltori di rispettare gli impegni in questione. In tale contesto, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 è inteso a contrastare il sopravvenire di simili situazioni durante detto periodo.

44 Tuttavia, la disposizione summenzionata non si applica nel caso in cui una tale impossibilità risulti dalla mancata conclusione di accordi tra un agricoltore ed altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi. Infatti, in un caso del genere, l'impossibilità, per un agricoltore, di rispettare tali impegni non deriva direttamente da misure decise o approvate dalle autorità pubbliche competenti, aventi un'incidenza sulla struttura di tale azienda.

45 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che esso è applicabile nel caso in cui un agricoltore si trovi nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni agroambientali da esso assunti, per l'ultimo anno di esecuzione degli stessi, e tale impossibilità derivi direttamente da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da un intervento di riassetto fondiario decisi o approvati da un'autorità pubblica competente, aventi un'incidenza sulla struttura dell'azienda agricola costituente l'oggetto degli impegni suddetti. Per contro, la disposizione sopra citata non è applicabile nel caso in cui detta impossibilità derivi dal venir meno del diritto di utilizzare una parte della superficie di tale azienda durante l'esecuzione degli impegni in parola.

Sulla seconda questione

46 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 debba essere interpretato nel senso che la mancata adozione, da parte di uno Stato membro, delle misure necessarie per permettere di adeguare gli impegni agroambientali di un beneficiario alla nuova situazione della sua azienda agricola risultante da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da interventi di riassetto fondiario, ai sensi di tale disposizione, osta a che a tale beneficiario venga chiesto di rimborsare i fondi percepiti per il periodo durante il quale gli impegni suddetti erano rispettati.

47 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 65/2011 stabilisce che, in caso di impegni pluriennali, le riduzioni, le esclusioni e i recuperi degli aiuti si applicano anche agli importi già versati per l'impegno in questione nel corso di anni precedenti.

48 Tuttavia, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 dispone che, se il beneficiario di un pagamento agroambientale si trova nell'impossibilità di continuare a rispettare l'impegno assunto in quanto la sua azienda è oggetto di un'operazione di ricomposizione fondiaria o di interventi di riassetto fondiario pubblici o approvati dalla pubblica autorità, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per permettere di adeguare tale impegno alla nuova situazione dell'azienda. Se tale adeguamento risulta impossibile, l'impegno in questione cessa senza obbligo di rimborso per il periodo in cui l'impegno è stato effettivo.

49 Risulta chiaramente dal tenore letterale di detta disposizione che, da un lato, l'adozione o l'approvazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, di una misura di ricomposizione fondiaria o di riassetto fondiario che pregiudichi la possibilità per un beneficiario di continuare a rispettare un impegno agroambientale assunto comporta come corollario un obbligo, incombente allo Stato membro interessato, di adeguare tale impegno alla nuova situazione dell'azienda agricola in questione.

50 Dall'altro lato, soltanto qualora un siffatto adeguamento si riveli impossibile l'impegno di cui sopra cessa di esistere, senza obbligo di rimborso per il periodo durante il quale l'impegno stesso è stato effettivo.

51 Infatti, come si è rilevato al punto 42 della presente sentenza, risulta dal considerando 23 del regolamento n. 1974/2006 che, nel caso dell'aiuto agroambientale, il legislatore dell'Unione ha inteso adottare un'applicazione equilibrata del sostegno dell'Unione al fine di contribuire ad uno sviluppo rurale sostenibile.

52 Nel caso di specie, supponendo che la riduzione della superficie dell'azienda agricola del beneficiario, che mette quest'ultimo nell'impossibilità di rispettare l'impegno agroambientale assunto, derivi da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da un intervento di riassetto fondiario, ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006, spetta al giudice del rinvio verificare se le autorità nazionali competenti abbiano preso le misure necessarie per permettere di adeguare tale impegno alla nuova situazione dell'azienda suddetta. Qualora arrivi alla conclusione che ciò non è avvenuto, il giudice del rinvio è allora tenuto a considerare che l'impegno in parola ha cessato di esistere, senza che si possa esigere da detto beneficiario un rimborso per il periodo durante il quale l'impegno stesso è stato effettivo.

53 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che la mancata adozione, da parte di uno Stato membro, delle misure necessarie per permettere di adeguare gli impegni agroambientali di un beneficiario alla nuova situazione della sua azienda agricola risultante da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da interventi di riassetto fondiario, ai sensi di detta disposizione, osta a che



a tale beneficiario venga chiesto di rimborsare i fondi percepiti per il periodo durante il quale gli impegni in parola erano rispettati.

Sulla terza questione

54 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 31 del regolamento n. 73/2009 debba essere interpretato nel senso che l'impossibilità, per un beneficiario, di continuare a rispettare un impegno agroambientale pluriennale, per l'ultimo anno di quest'ultimo, a causa della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di tali terreni costituisce una «causa di forza maggiore», ai sensi del citato articolo 31, e che detta impossibilità deve, di conseguenza, essere notificata all'autorità competente entro il termine di dieci giorni lavorativi previsto dall'articolo 75, paragrafo 2, del regolamento n. 1122/2009.

55 A questo proposito, occorre rilevare che l'articolo 31, lettere da a) ad e), del regolamento n. 73/2009 elenca una serie di eventi suscettibili di configurare una causa di forza maggiore.

56 Tuttavia, nel novero di tali eventi non figura la situazione di un beneficiario di finanziamento dell'Unione a titolo di un impegno agroambientale pluriennale, il quale si trovi nell'impossibilità di rispettare tale impegno a motivo della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi.

57 Ciò premesso, discende dall'espressione «casi quali (...)», figurante all'articolo 31 del regolamento n. 73/2009, che tale articolo non contiene un elenco esaustivo degli eventi suscettibili di costituire una causa di forza maggiore.

58 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, costituisce una causa di forza maggiore qualsiasi evento dovuto a circostanze estranee all'operatore, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dall'operatore stesso (v., in tal senso, sentenze del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punto 23, e del 17 dicembre 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punto 58).

59 Pertanto, se l'impossibilità, per un beneficiario, di continuare a rispettare un impegno agroambientale a causa della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi può, in linea di principio, costituire una causa di forza maggiore, ciò vale soltanto a condizione che tale impossibilità sia dovuta a circostanze estranee a detto beneficiario, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dal beneficiario stesso, circostanza questa la cui verifica incombe al giudice del rinvio.

60 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 31 del regolamento n. 73/2009 deve essere interpretato nel senso che, se l'impossibilità, per un beneficiario, di continuare a rispettare un impegno agroambientale a causa della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi può, in linea di principio, costituire una causa di forza maggiore, ciò vale soltanto a condizione che tale impossibilità sia dovuta a circostanze estranee a detto beneficiario, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dal beneficiario stesso, circostanza questa la cui verifica incombe al giudice del rinvio.

Sulle spese

61 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 (Ottava Sezione) dichiara:

1) L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), deve essere interpretato nel senso che:

esso è applicabile nel caso in cui un agricoltore si trovi nell'impossibilità di continuare a rispettare gli impegni agroambientali da esso assunti, per l'ultimo anno di esecuzione degli stessi, e tale impossibilità derivi direttamente da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da un intervento di riassetto fondiario decisi o approvati da un'autorità pubblica competente, aventi un'incidenza sulla struttura dell'azienda agricola costituente l'oggetto degli impegni suddetti. Per contro, la disposizione sopra citata non è applicabile nel caso in cui detta impossibilità derivi dal venir meno del diritto di utilizzare una parte della superficie di tale azienda durante l'esecuzione degli impegni in parola.

2) L'articolo 45, paragrafo 4, del regolamento n. 1974/2006 deve essere interpretato nel senso che:

la mancata adozione, da parte di uno Stato membro, delle misure necessarie per permettere di adeguare gli impegni agroambientali di un beneficiario alla nuova situazione della sua azienda agricola risultante da un'operazione di ricomposizione fondiaria o da interventi di riassetto fondiario, ai sensi di detta disposizione, osta a che a tale beneficiario venga chiesto di rimborsare i fondi percepiti per il periodo durante il quale gli impegni in parola erano



rispettati.

3) L'articolo 31 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,

deve essere interpretato nel senso che:

se l'impossibilità, per un beneficiario, di continuare a rispettare un impegno agroambientale a causa della mancata conclusione di accordi con altri proprietari o utilizzatori di terreni agricoli per lo sfruttamento di questi ultimi può, in linea di principio, costituire una causa di forza maggiore, ciò vale soltanto a condizione che tale impossibilità sia dovuta a circostanze estranee a detto beneficiario, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata dal beneficiario stesso, circostanza questa la cui verifica incombe al giudice del rinvio.

(Omissis)

