

Restituzione dei premi percepiti a titolo di aiuto all'imboschimento delle superfici agricole

Corte di giustizia UE, Sez. III 23 novembre 2023, causa C-213/22 - Jürimäe, pres.; Gavalec, est.; Medina, avv. gen. - Istituto de Finanziamento da Agricultura e Pescas, IP c. CS.

Agricoltura e foreste - Politica agricola comune - Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia - Regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo - Regolamento (CEE) n. 2080/92 - Articolo 3, primo comma, lettere b) e c) - Regime di aiuti - Premi di manutenzione e premi per perdita di reddito - Condizioni per la concessione - Normativa nazionale che prevede un requisito di densità minima di popolamento delle parcelle - Inosservanza del requisito per causa non imputabile al beneficiario - Obbligo di restituzione dell'aiuto - Forza maggiore - Principio di proporzionalità.

(Omissis)

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, lettere b) e c), del regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (GU 1992, L 215, pag. 96), nonché sul principio di proporzionalità.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra CS e l'Istituto de Finanziamento da Agricultura e Pescas, IP (Istituto per il finanziamento dell'agricoltura e della pesca, IP, Portogallo) (in prosieguo: l'«IFAP») in relazione alla legittimità di una decisione di quest'ultimo che ha disposto la restituzione dei premi percepiti da CS a titolo di aiuto all'imboschimento delle superfici agricole istituito dal regolamento n. 2080/92.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il regolamento n. 2080/92 è stato abrogato dal 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), con effetto dal 2 luglio 1999. Tuttavia, tenuto conto dell'articolo 55, paragrafo 3, di quest'ultimo regolamento, il regolamento n. 2080/92 è rimasto applicabile alle azioni approvate dalla Commissione ai sensi di tale regolamento anteriormente al 1° gennaio 2000, sicché il procedimento principale resta disciplinato dalle disposizioni di detto regolamento.

4 I considerando dal primo al terzo e quinto del regolamento n. 2080/92 sono così formulati:
«considerando che l'imboschimento delle superfici agricole riveste particolare importanza sia per l'utilizzazione del suolo e per la difesa dell'ambiente, sia come contributo alla riduzione della carenza di risorse silvicole nella Comunità e come complemento della politica comunitaria intesa a tenere sotto controllo la produzione agricola;
considerando che l'esperienza acquisita in materia di imboschimento di terre agricole dimostra l'inadeguatezza dei vigenti regimi di aiuti destinati ad incitare gli agricoltori a praticare l'imboschimento dei loro terreni e che, in questi ultimi anni, le azioni di imboschimento delle superfici ritirate dalla produzione agricola si sono rivelate poco soddisfacenti;
considerando che è quindi opportuno sostituire le misure di cui al titolo VIII del regolamento (CEE) n. 2328/91 del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie [(GU 1991, L 218, pag. 1)], con misure più rispondenti alla necessità di incentivare efficacemente l'imboschimento delle superfici agricole;
(...)

considerando che la concessione per i primi cinque anni di un premio decrescente inteso a contribuire alle spese di manutenzione delle nuove superfici boschive può costituire un valido incentivo all'imboschimento».

5 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Obiettivo del regime di aiuti», così dispone:

«Al fine di:

- completare le trasformazioni previste nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati,
- contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della silvicoltura,
- favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente,
- lottare contro l'effetto serra e assorbire l'anidride carbonica,

è istituito un regime comunitario di aiuti, cofinanziato dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione Garanzia.

Questo regime comunitario di aiuti ha le seguenti finalità:

- a) un'utilizzazione alternativa delle terre agricole mediante l'imboschimento,



b) uno sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole».

6 L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Regime degli aiuti», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Il regime di aiuti può comprendere:

- a) contributi alle spese d'imboschimento;
- b) un premio annuale per ettaro imboschito, destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento;
- c) un premio annuale per ettaro, volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole;
- d) incentivi agli investimenti per il miglioramento delle superfici boschive, quali la sistemazione di frangivento, di fasce tagliafuoco, di punti d'acqua e di strade forestali, nonché per il miglioramento dei sughereti».

7 L'articolo 3 del medesimo regolamento, intitolato «Importo degli aiuti», al primo comma, lettere b) e c), è così formulato:

«I massimali sovvenzionabili degli aiuti di cui all'articolo 2 sono fissati come segue:

(...)

b) per i costi di manutenzione a:

- 250 [euro]/ha all'anno nei primi due anni e 150 [euro]/ha negli anni successivi, per gli impianti di essenze resinose;
- 500 [euro]/ha all'anno nei primi due anni e 300 [euro]/ha negli anni successivi, per gli impianti di latifoglie e per piantagioni miste contenenti almeno il 75% di latifoglie;

(...)

c) per il premio destinato a compensare le perdite di reddito a:

- 600 [euro]/ha all'anno se l'imboschimento è realizzato da un imprenditore agricolo o da un gruppo di imprenditori agricoli che hanno coltivato le terre prima dell'imboschimento;
- 150 [euro]/ha all'anno se l'imboschimento è realizzato da un altro beneficiario di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b),

per un periodo massimo di 20 anni a partire dall'imboschimento iniziale».

8 L'articolo 4 del regolamento n. 2080/92, intitolato «Programma di aiuto», così dispone:

«1. Gli Stati membri attuano il regime di aiuti di cui all'articolo 2 con programmi pluriennali nazionali o regionali attinenti agli obiettivi contemplati all'articolo 1 e che definiscono in particolare:

- l'importo e la durata degli aiuti di cui all'articolo 2 in base alle spese effettive d'imboschimento e di manutenzione delle essenze o tipi d'alberi utilizzati per l'imboschimento o in base alla perdita di reddito,
- le condizioni per la concessione degli aiuti, in particolare quelli concernenti l'imboschimento,
- (...)

2. Gli Stati membri possono anche realizzare piani zionali di imboschimento che rispecchino la diversità delle situazioni ambientali, delle condizioni naturali e delle strutture agricole.

I piani zionali d'imboschimento riguardano principalmente:

- la determinazione di un obiettivo di imboschimento,
- le condizioni relative alla localizzazione e al raggruppamento delle superfici idonee all'imboschimento,
- le tecniche di silvicoltura da applicare,
- la selezione delle specie di alberi adeguate alle condizioni locali».

Diritto portoghese

9 L'articolo 5 della Portaria 199/94 do Ministério da Agricultura (decreto ministeriale n. 199/94 del Ministero dell'Agricoltura), del 6 aprile 1994 (*Diário da República*, 1ª serie, n. 80, del 6 aprile 1994), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: il «decreto ministeriale n. 199/94»), intitolato «Premi annuali», prevede quanto segue:

«Fatto salvo il paragrafo seguente, i beneficiari dell'aiuto all'imboschimento delle superfici agricole previsto al paragrafo precedente hanno diritto a due premi annuali per ettaro imboschito destinati a:

- a) coprire, per i primi cinque anni, i costi relativi alla manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento comprese nel progetto d'investimento;
- b) compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole».

10 L'articolo 6 di tale decreto ministeriale, intitolato «Beneficiari», così recita:

«1 – Possono beneficiare degli aiuti previsti dal presente decreto:

- a) aiuti all'imboschimento delle superfici agricole: tutte le persone fisiche o giuridiche;
- b) aiuti al miglioramento delle superfici boschive: gli imprenditori agricoli e le loro associazioni;
- c) premio destinato a coprire i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento: tutti i beneficiari degli aiuti all'imboschimento delle superfici agricole;
- d) premio destinato a compensare perdite di reddito: tutte le persone fisiche o giuridiche di diritto privato che beneficiano degli aiuti all'imboschimento, a eccezione di quelle che cessano l'attività in conformità al regolamento (CEE) n. 2070/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992 [recante modifica del regolamento (CEE) n. 3493/90 che stabilisce le norme



generali relative alla concessione del premio a favore dei produttori di carni ovine e caprine (GU 1992, L 215, pag. 63)].
2 – Per quanto riguarda le specie a rapido accrescimento coltivate con una rotazione inferiore a sedici anni, gli aiuti sono concessi solo per l'imboschimento di superfici agricole ed esclusivamente agli imprenditori agricoli a titolo principale».

11 L'articolo 7 di detto decreto ministeriale, intitolato «Impegno dei beneficiari», così dispone:

«Ai fini dell'attribuzione degli aiuti previsti nel presente decreto, i beneficiari devono impegnarsi in particolare a:

- a) rispettare le pratiche colturali previste nel piano di orientamento di gestione associato al progetto di investimento;
- b) garantire che, nell'anno successivo alla piantagione di sostituzione, i rimboschimenti realizzati presentino le densità minime di cui all'allegato C;
- c) mantenere e proteggere i rimboschimenti piantati o sovvenzionati, nonché le infrastrutture ivi presenti, per un periodo minimo di dieci anni o, in caso di pagamento del premio per perdite di reddito, per tutto il periodo in cui esso è concesso.

(...)».

12 L'articolo 26 del medesimo decreto ministeriale, intitolato «Pagamento parziale dei premi», prevede quanto segue: «Nel caso in cui parte del rimboschimento sia distrutta per cause non imputabili al beneficiario, i premi previsti dal presente decreto continuano a essere corrisposti in proporzione alla parcella che si mantiene in buone condizioni vegetative».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Il 4 marzo 1997 l'IFAP e CS hanno concluso un contratto con il quale veniva concordato che quest'ultima beneficiasse di aiuti all'imboschimento di terre agricole rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2080/92. Tale contratto, che riguardava cinque parcelle, prevedeva il versamento di un aiuto iniziale destinato a coprire i costi di imboscamento, di premi annuali di manutenzione e di premi annuali per perdita di reddito.

14 In conformità al punto C.7 delle condizioni generali del contratto, che riprendeva le disposizioni dell'articolo 7, lettera b), del decreto ministeriale n. 199/94, CS era tenuta a «garantire che, nell'anno successivo a quello della piantagione di sostituzione, gli imboscamenti realizzati presentino le densità minime legalmente previste» (in prosieguo: il «requisito di densità minima di popolamento»).

15 Inoltre, la parte E delle medesime condizioni generali, intitolata «Rescissione e modifica unilaterale», era così formulata:

«E.1. L'IFAP può rescindere o modificare unilateralmente il presente contratto nel caso di inadempimento da parte del beneficiario di uno degli obblighi ad esso incombenti o nel caso in cui non sussista o sia venuto meno, per causa imputabile al beneficiario delle presenti condizioni generali, uno dei requisiti per la concessione di aiuti.

E.2. L'IFAP può anche modificare il presente contratto unilateralmente per ciò che concerne l'importo degli aiuti, purché tale misura sia giustificata alla luce delle condizioni verificate in concreto nell'esecuzione dell'investimento o nelle condizioni di manutenzione della foresta.

E.3. I premi di manutenzione e per perdita di reddito sono soggetti a riduzione, in particolare, nel caso di distruzione parziale della foresta, relativamente all'area distrutta, purché detta distruzione sia dovuta a causa non imputabile al beneficiario».

16 Nel corso del 2006 l'IFAP ha constatato che tre delle cinque parcelle oggetto del contratto di cui al punto precedente non soddisfacevano il requisito di densità minima di popolamento. Pertanto, con decisione dell'11 settembre 2006, l'IFAP ha ordinato, in conformità alla clausola E.2. delle condizioni generali, la modifica unilaterale del contratto e ha chiesto la restituzione dell'importo capitale di EUR 3 992,08, maggiorato degli interessi legali e regolamentari, corrispondente alla differenza tra, da un lato, i premi di manutenzione e per perdita di reddito indebitamente versati con riferimento a tali tre parcelle per gli anni 1998 e 1999 e, dall'altro, i premi di manutenzione e per perdita di reddito da versare con riferimento alle altre due parcelle per gli anni dal 2003 al 2005. Per contro, l'IFAP non ha messo in discussione l'aiuto iniziale destinato a coprire le spese d'imboschimento, versato in considerazione degli sforzi compiuti da CS per imboscire dette parcelle.

17 CS ha contestato la decisione in parola dinanzi al Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Tribunale amministrativo circoscrizionale di Lisbona, Portogallo), spiegando di aver fatto tutto il possibile affinché l'impianto avesse la densità legalmente richiesta e che la violazione di tale requisito era stata dovuta non già a una sua mancanza, bensì a condizioni climatiche avverse.

18 Con sentenza del 26 maggio 2017 tale giudice ha annullato la decisione dell'11 settembre 2006, dopo aver constatato che i premi per perdita di reddito relativi agli anni 1998 e 1999 non erano stati indebitamente percepiti da CS. Detto giudice ha condannato l'IFAP al pagamento dei premi per perdita di reddito relativi agli anni dal 2003 al 2005 e dei premi di manutenzione relativi agli anni 2003 e 2004.

19 L'IFAP ha proposto appello avverso tale sentenza dinanzi al Tribunal Central Administrativo do Sul (Tribunale amministrativo centrale del Sud, Portogallo). Con sentenza del 9 maggio 2019 il giudice in parola ha respinto l'appello, dichiarando che il requisito di densità minima di popolamento costituiva un'obbligazione di mezzi e non di risultato e



che, di conseguenza, spettava all'IFAP, al fine di poter esigere la restituzione dei premi, dimostrare la sussistenza di una mancanza di CS per quanto riguarda i mezzi utilizzati.

20 L'IFAP ha proposto impugnazione dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo), che è il giudice del rinvio.

21 Tale giudice nutre dubbi relativamente alla conformità dell'articolo 7, lettera b), del decreto ministeriale n. 199/94 alle norme e ai principi generali dell'Unione.

22 In primo luogo, esso si chiede se il requisito di densità minima di popolamento previsto dalla disposizione in parola debba essere inteso come un'obbligazione di mezzi o come un'obbligazione di risultato. A tal riguardo, esso nutre dubbi quanto all'interpretazione accolta dal giudice d'appello, secondo cui il pagamento dei premi di manutenzione e di perdita di reddito è sempre dovuto qualora il beneficiario abbia imboschito il terreno e compiuto tutti gli sforzi finalizzati a rispettare suddetto requisito.

23 In secondo luogo, anche supponendo che detto requisito costituisca un'obbligazione di risultato, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) si interroga sulla conformità del programma istituito dal legislatore portoghese al principio di proporzionalità. Più specificamente, tale giudice chiede se il principio di proporzionalità osti a un'interpretazione degli articoli 7 e 26 del decreto ministeriale n. 199/94, in forza della quale la distruzione parziale di un popolamento a causa del verificarsi di condizioni climatiche avverse nel corso degli anni successivi a quello della valutazione della piantagione di sostituzione determina il pagamento parziale dei premi (per le parcelle che soddisfano il requisito di densità minima), mentre il verificarsi di condizioni climatiche simili nel corso dell'anno della valutazione stessa e che producono i medesimi effetti comporta la perdita totale del diritto ai premi.

24 In terzo e ultimo luogo, il giudice del rinvio fa riferimento al fatto che il regime inizialmente istituito dal decreto ministeriale n. 199/94 è stato modificato nel corso del 2012, circostanza questa che sarebbe tale da far dubitare della proporzionalità del regime iniziale. Infatti, le modifiche di cui trattasi consisterebbero nell'abbassamento della soglia di densità minima di popolamento richiesta all'allegato C, nonché nel cambiamento del regime del «tutto o niente» fino ad allora esistente per l'attribuzione dei premi in base al numero di piante nell'anno successivo a quello della piantagione di sostituzione. Il rispetto delle densità minime di popolamento sarebbe oramai valutato nel corso dell'anno successivo al completamento dell'investimento e durante la concessione del premio di manutenzione. Inoltre, nel caso in cui le piante vengano distrutte per cause non imputabili al beneficiario, tale nuova normativa prevederebbe che i premi continuino a essere corrisposti in proporzione alla parcella che si mantiene in buone condizioni vegetative.

25 In tale contesto il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le spese di manutenzione ed i premi per perdite di reddito previsti, rispettivamente, alle lettere b) e c), primo comma, dell'articolo 3 del regolamento [n. 2080/92] possano essere dovuti nel caso in cui il beneficiario dimostri che le condizioni d'imboschimento fissate dal programma nazionale di aiuti non sono state adempiute per fattori estranei alla propria volontà, avendo tale beneficiario fatto tutto il possibile per raggiungere il risultato in parola.

2) Se sia conforme con le norme di diritto dell'Unione la soluzione che risulta dall'interpretazione del combinato disposto della lettera b) dell'articolo 7 e dell'articolo 26, entrambe disposizioni [del decreto ministeriale n. 199/94], secondo cui la sussistenza di condizioni climatiche avverse negli anni successivi all'anno di valutazione (che è l'anno successivo alla piantagione di sostituzione) determina il pagamento parziale dei premi, mentre l'ottenimento dei medesimi risultati in presenza delle medesime condizioni climatiche avverse nell'anno successivo alla piantagione di sostituzione comporta la perdita integrale del diritto ai premi.

3) Se si debba ritenere che la soluzione prevista [all'articolo 7, lettera b), del decreto ministeriale n. 199/94], da cui risulta la perdita totale da parte del beneficiario dei diritti ai premi di manutenzione e per perdita di reddito, nei casi in cui non venga raggiunta la densità d'imboschimento di cui all'allegato C, e senza che sia ammessa la riduzione proporzionale del pagamento dei medesimi nei casi in cui tale risultato sia imputabile a cause esogene, come il clima, violi il principio di proporzionalità in quanto principio generale dell'Unione, come sembra evincersi (a contrario) dalla sentenza József Lingurâr (C-315/16, punti 29 e 35)».

Sulle questioni pregiudiziali

26 Con le sue tre questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, primo comma, lettere b) e c), del regolamento n. 2080/92 e il principio di proporzionalità debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a che sia imposto al beneficiario di premi di manutenzione e di premi per perdita di reddito, versati a titolo di un impegno pluriennale all'imboschimento di terre agricole a cui lo stesso ha aderito, di restituire tali premi qualora una condizione per la concessione stabilita dalla normativa nazionale, relativa alla presenza di una densità minima di popolamento forestale, non venga soddisfatta nel corso dell'esecuzione di detto impegno a causa del verificarsi di condizioni climatiche avverse.

27 In via preliminare, occorre osservare che, come risulta dall'articolo 1 del regolamento n. 2080/92, letto alla luce dei considerando dal primo al terzo di tale regolamento, quest'ultimo ha istituito un regime di aiuti all'imboschimento di

terre agricole volto, in particolare, a promuovere un'utilizzazione alternativa delle terre agricole mediante l'imboschimento, permettendo al contempo di sviluppare attività forestali nelle aziende agricole, a favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente, a lottare contro l'effetto serra, ad assorbire l'anidride carbonica nonché a contribuire nel tempo ad un miglioramento delle risorse della silvicoltura.

28 Pertanto, detto regolamento persegue obiettivi di politica agricola diretti al sostegno della filiera silvicola, nonché un obiettivo di tutela dell'ambiente, obiettivi questi che presentano, per loro natura, una dimensione pluriennale e richiedono di pervenire a un imboschimento effettivo e sostenibile delle terre agricole.

29 In tale contesto, in primo luogo, risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e c), del medesimo regolamento che il regime di aiuti all'imboschimento di terre agricole dallo stesso istituito può comprendere, in particolare, un premio annuale destinato a coprire per i primi cinque anni i costi di manutenzione delle superfici sottoposte ad imboschimento e un premio annuale volto a compensare le perdite di reddito provocate dall'imboschimento delle superfici agricole, premi che sono versati «per ettaro imboschito».

30 Inoltre, l'articolo 3, primo comma, lettere b) e c), del regolamento n. 2080/92 si limita a fissare i massimali sovvenzionabili di tali premi in base alla superficie dell'imboschimento (in ettari), nonché il periodo massimo durante il quale i premi di cui trattasi possono essere versati. A tal riguardo, mentre la lettera b) del primo comma dell'articolo menzionato, letto alla luce del considerando 5 del regolamento in parola, prevede che il pagamento dei premi di manutenzione può essere ripartito su un periodo di cinque anni, purché sia garantita la manutenzione dei nuovi impianti, la lettera c) di detto comma dispone che il premio per perdita di reddito può essere concesso per un periodo massimo di vent'anni a partire dall'imboschimento iniziale.

31 Per quanto riguarda l'articolo 4, paragrafo 1, di detto regolamento, esso rimette agli Stati membri il compito di attuare tale regime di aiuti con programmi pluriennali nazionali o regionali di cui essi stabiliscono le modalità. In siffatto contesto, gli Stati membri determinano, in particolare, l'importo e la durata degli aiuti in base alle spese effettive d'imboschimento e di manutenzione delle essenze o tipi d'alberi utilizzati per l'imboschimento o in base alle perdite di reddito, nonché le condizioni per la concessione degli aiuti concernenti l'imboschimento.

32 Dal combinato disposto di tali disposizioni risulta che, sebbene il regolamento n. 2080/92 non stabilisca direttamente le condizioni alle quali è subordinata la concessione dei diversi premi per l'imboschimento, esso collega la concessione di tali premi all'imboschimento effettivo delle superfici oggetto dell'impegno per tutta la durata di quest'ultimo.

33 Pertanto, la semplice constatazione che una condizione per la concessione dei premi di manutenzione e dei premi per perdita di reddito non è soddisfatta è sufficiente a rendere ingiustificata, e quindi priva di fondamento giuridico, la concessione di tali premi. Di conseguenza, premi del genere, che sono stati versati, non possono essere considerati dovuti, anche qualora il beneficiario abbia fatto tutto il possibile per soddisfare il requisito di una densità minima di popolamento, come quella prevista all'articolo 7, lettera b), del decreto ministeriale n. 199/94.

34 Tale interpretazione è corroborata dagli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2080/92, quali ricordati ai punti 27 e 28 della presente sentenza. Infatti, il sostegno della filiera silvicola e la tutela dell'ambiente, che si collocano nel contesto più ampio della lotta contro l'effetto serra mediante l'assorbimento dell'anidride carbonica, richiedono che l'imboschimento delle terre agricole sia effettivamente realizzato.

35 Detta interpretazione è altresì suffragata dall'impianto sistematico sotteso al regolamento n. 2080/92. Infatti, da un lato, rimettendo agli Stati membri, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento in parola, il compito di stabilire, nei loro programmi pluriennali, le condizioni per la concessione degli aiuti all'imboschimento e, dall'altro, riconoscendo a tali Stati, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento, nell'ambito dei piani zonal d'imboschimento, la possibilità di tener conto della diversità delle situazioni ambientali e di selezionare le specie di alberi adeguate alle condizioni geografiche e idrografiche locali, il legislatore dell'Unione ha inteso non far dipendere il buon esito delle operazioni d'imboschimento dalla sola diligenza del beneficiario.

36 Ne consegue che la normativa dell'Unione richiede che le condizioni per la concessione di un aiuto all'imboschimento siano soddisfatte per tutta la durata dell'esecuzione di un impegno pluriennale, affinché i premi di manutenzione e per perdita di reddito siano debitamente versati, senza che il beneficiario di tali premi possa giustificare l'inadempimento di una delle condizioni in discussione, come il requisito di densità minima di popolamento, attraverso la sola dimostrazione della sua diligenza.

37 Ciò posto, in secondo luogo, occorre rilevare che il regolamento n. 2080/92 non contiene alcuna disposizione relativa alle conseguenze da trarre dall'inadempimento di una delle condizioni per la concessione dei premi di cui all'articolo 2 di detto regolamento, in particolare qualora tale inadempimento sia dovuto a una causa di forza maggiore.

38 Tuttavia, conformemente a una giurisprudenza costante, anche in assenza di disposizioni esplicite nella normativa applicabile, rimane possibile, per il beneficiario di premi, eccipere il verificarsi di una causa di forza maggiore (v., in tal senso, sentenze del 19 aprile 1988, Inter-Kom, 71/87, EU:C:1988:186, punti 10 e 15, nonché del 7 dicembre 1993, Huygen e a., C-12/92, EU:C:1993:914, punto 31).

39 Nell'ambito della normativa agricola, anche se la nozione di «forza maggiore» non presuppone un'impossibilità assoluta, essa esige tuttavia che l'inadempimento di una condizione per la concessione di un aiuto sia dovuto a circostanze



anormali e imprevedibili, indipendenti dall'operatore di cui trattasi, le cui conseguenze non abbiano potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punto 58). Inoltre, in quanto eccezione, essa dev'essere interpretata restrittivamente.

40 Poiché l'accertamento della sussistenza di tali circostanze costituisce una valutazione di fatto, spetta al giudice del rinvio verificare se il procedimento principale presenti le caratteristiche summenzionate.

41 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta, da un lato, che tale giudice ha accertato, in via generale, che le condizioni climatiche avverse fatte valere da CS erano dovute a circostanze estranee a quest'ultima e, dall'altro, che la stessa, malgrado tutta la diligenza di cui aveva dato prova, non aveva potuto evitare le conseguenze di siffatte condizioni climatiche sul popolamento delle parcelle. Tuttavia, per accogliere la qualificazione di «forza maggiore» ai sensi del diritto dell'Unione, al giudice del rinvio spetta anche verificare se tali circostanze fossero anormali e imprevedibili.

42 Pertanto, solo un evento che presenti le caratteristiche della forza maggiore, vale a dire che abbia un carattere anormale e imprevedibile, potrebbe liberare il beneficiario dal suo obbligo di restituire gli aiuti percepiti a causa dell'inadempimento del requisito di densità minima di popolamento.

43 In terzo luogo, per quanto riguarda la questione se, come chiede il giudice del rinvio, il principio di proporzionalità osti a una normativa nazionale come l'articolo 7, lettera b), del decreto ministeriale n. 199/94, occorre precisare che il regolamento n. 2080/92 non contiene alcuna disposizione che dia a uno Stato membro la possibilità di ridurre proporzionalmente il pagamento di tali premi in base al verificarsi di circostanze esterne al beneficiario. Da una giurisprudenza costante risulta, tuttavia, che le disposizioni nazionali adottate nell'ambito dell'esercizio, da parte di uno Stato membro, della sua competenza in materia di attuazione della normativa dell'Unione devono rispettare i principi generali dell'Unione, tra i quali figura il principio di proporzionalità (sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, EU:C:2010:648, punto 40). Quest'ultimo esige che i mezzi approntati da una disposizione nazionale siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo (sentenza del 7 aprile 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, punto 42).

44 Orbene, tenuto conto delle considerazioni di cui ai punti 33 e 42 della presente sentenza, secondo le quali il beneficiario di premi di manutenzione e per perdita di reddito non può giustificare l'inadempimento di una delle condizioni per la concessione del versamento di tali premi, come il requisito di densità minima di popolamento, attraverso la sola dimostrazione del verificarsi di un evento di forza maggiore, non si può ritenere che una prassi nazionale che, come nel caso di specie, esige la restituzione totale dei premi corrispondenti alle superfici che non rispettano un siffatto requisito violi il principio di proporzionalità. Al contrario, tale prassi si limita a garantire, in modo adeguato e necessario, che gli aiuti all'imboschimento finanzino operazioni conformi al programma d'imboschimento di cui trattasi.

45 Infatti, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che il beneficiario di un aiuto ha l'obbligo, in caso di inosservanza di una delle condizioni per la concessione di tale aiuto, di restituire tutti gli importi già erogati relativi a quest'ultimo, senza che il principio di proporzionalità possa ostare a detto obbligo di restituzione (v., in tal senso, sentenza del 26 maggio 2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, punti da 41 a 46 e giurisprudenza ivi citata).

46 L'argomento tratto dalla sentenza del 30 marzo 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244), non può mettere in discussione detta interpretazione. Infatti, tale sentenza si inseriva in un contesto giuridico diverso, nel quale la Corte era chiamata a interpretare disposizioni 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). Nella sentenza in parola si chiedeva alla Corte se il versamento di indennità compensative per la rete Natura 2000 potesse essere integralmente negato a un singolo quando la superficie per la quale era stata formulata la domanda di aiuto apparteneva in parte minima a uno Stato membro e benché tale regolamento esigesse che l'aiuto fosse concesso solo per le superfici di proprietà di privati. Orbene, dopo aver indicato, al punto 29 della sentenza in parola, che le disposizioni nazionali adottate nel contesto dell'esercizio, da parte di tale Stato membro, della propria competenza di attuazione della legislazione dell'Unione dovevano rispettare il principio di proporzionalità, la Corte ha dichiarato, ai punti 30, 33 e 35 di detta sentenza, che la normativa nazionale che escludeva interamente dal beneficio dell'aiuto Natura 2000 a causa della presenza di una superficie appartenente allo Stato in parola non rispecchiava in modo proporzionato la realtà dei rapporti di proprietà e violava tale principio, poiché le indennità di cui trattasi dovevano essere versate per ettaro di superficie forestale.

47 Pertanto, il principio di proporzionalità non osta a una normativa nazionale che prevede la perdita totale del diritto ai premi di manutenzione e per perdita di reddito qualora una delle condizioni per la concessione di tali premi non venga soddisfatta in ragione del verificarsi di circostanze esterne al beneficiario che non presentano le caratteristiche di una causa di forza maggiore.

48 In quarto e ultimo luogo, il giudice del rinvio si chiede se il principio di proporzionalità osti a un'interpretazione degli articoli 7 e 26 del decreto ministeriale n. 199/94 secondo la quale la distruzione parziale di un popolamento a causa del verificarsi di condizioni climatiche avverse nel corso degli anni successivi a quello della valutazione della piantagione di sostituzione determina il pagamento parziale di premi (per le parcelle che soddisfano il requisito di densità minima), mentre il verificarsi di condizioni climatiche simili nel corso dell'anno della valutazione stessa e che producono i medesimi effetti comporta la perdita totale del diritto ai premi.



49 In considerazione della libertà di cui dispongono gli Stati membri per l'attuazione del programma di aiuti, quale prevista all'articolo 4 del regolamento n. 2080/92, nulla osta a che uno Stato membro stabilisca una condizione per la concessione come quella contenuta all'articolo 7, lettera b), dell'ordinanza ministeriale n. 199/94 e fissi il momento in cui il rispetto di tale condizione viene verificato nell'anno successivo a quello della piantagione di sostituzione.

50 Peraltro, nessuna disposizione del regolamento n. 2080/92 osta a una disposizione nazionale come l'articolo 26 di tale decreto ministeriale, la quale prevede che, nel caso in cui parte del rimboschimento sia distrutta per cause non imputabili al beneficiario, i premi continuino a essere corrisposti in proporzione alla parcella che si mantiene in buone condizioni vegetative, poiché detta disposizione si limita a collegare il versamento dei premi al rispetto perdurante del requisito di densità minima di popolamento e mira a evitare la perdita totale dei diritti ai premi di manutenzione e per perdita di reddito in caso di distruzione parziale del popolamento.

51 Tenuto conto di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 3, primo comma, lettere b) e c), del regolamento n. 2080/92 e il principio di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che sia imposto al beneficiario di premi di manutenzione e di premi per perdita di reddito, versati a titolo di un impegno pluriennale all'imboschimento di terre agricole a cui lo stesso ha aderito, di restituire tali premi qualora una condizione per la concessione stabilita dalla normativa nazionale, relativa alla presenza di una densità minima di popolamento forestale, non venga soddisfatta nel corso dell'esecuzione di detto impegno a causa del verificarsi di condizioni climatiche avverse.

Sulle spese

52 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 (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 3, primo comma, lettere b) e c), del regolamento (CEE) n. 2080/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, e il principio di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che:

essi non ostano a che sia imposto al beneficiario di premi di manutenzione e di premi per perdita di reddito, versati a titolo di un impegno pluriennale all'imboschimento di terre agricole a cui lo stesso ha aderito, di restituire tali premi qualora una condizione per la concessione stabilita dalla normativa nazionale, relativa alla presenza di una densità minima di popolamento forestale, non venga soddisfatta nel corso dell'esecuzione di detto impegno a causa del verificarsi di condizioni climatiche avverse.

(Omissis)